

# **Evaluación de la calidad de la Educación Superior en Iberoamérica**

**HÉCTOR A. MONARCA  
JAVIER VALLE LÓPEZ  
(Coordinadores)**

**GIPES-UAM**

© Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales-UAM

ISBN: 978-84-943067-2-3

Edita: Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales.  
Universidad Autónoma de Madrid

Madrid, octubre de 2014

*Los autores mantienen todos los derechos relacionados con sus respectivos capítulos.*

# **Evaluación de la calidad de la Educación Superior en Iberoamérica**

**HÉCTOR A. MONARCA  
JAVIER VALLE LÓPEZ  
(Coordinadores)**

**GIPES-UAM**



### **Autores de cada capítulo**

Norberto Fernández Lamarra y Martín Aiello

Oscar Espinoza, Dante Castillo y Manuel Alzamora

Mercedes Leal, Sergio Robin, María Maidana y Melina Lazarte

Javier Numan Caballero Merlo y Clara Almada

Nelly Mainero, Jaquelina Noriega y Carlos Mazzola



## ÍNDICE

	Página
<b>Presentación</b> Javier Valle López	9
<b>Introducción. Evaluación de la calidad en educación superior.</b> Héctor Monarca	13
<b>Capítulo I. La evaluación universitaria en Argentina en el marco de América Latina. Situación y desafíos en relación al aseguramiento de la calidad.</b> Norberto Fernández Lamarra y Martín Aiello	21
<b>Capítulo II. Fundamentos, alcances y resultados de la Prueba INICIA: Una Evaluación Preliminar de la Formación Inicial Docente en Chile.</b> Oscar Espinoza, Dante Castillo y Manuel Alzamora	49
<b>Capítulo III. Las Universidades Nacionales frente a la evaluación externa. Percepciones académicas y breve estado del arte.</b> Mercedes Leal, Sergio Robin, María Maidana y Melina Lazarte	93
<b>Capítulo IV. Evolución de los mecanismos de evaluación de la calidad de la Educación Superior en Paraguay</b> Javier Numan Caballero Merlo y Clara Almada	125
<b>Capítulo V. Evaluación y acreditación universitaria. El caso de la Universidad Nacional de San Luis.</b> Nelly Mainero, Jaqueline Noriega y Carlos Mazzola	165





## **Presentación**

*Javier Valle López*

El presente libro, “Evaluación de la Calidad de la Educación Superior en Iberoamérica”, es fruto del esfuerzo compartido de cinco equipos de Universidades de América Latina, coordinado por la Universidad Autónoma de Madrid. El trabajo se ha enmarcado en el proyecto «Oportunidades y desafíos de los sistemas de evaluación de la calidad de la educación en Iberoamérica», financiado por la “8ª Convocatoria de Proyectos de Cooperación Interuniversitaria UAM-Banco Santander con América Latina”, el cual ha comenzado el 1 de julio de 2013 y finalizará en diciembre de 2014. En el contexto de este proyecto, el presente libro supone un paso importante en el logro de los objetivos allí planteados: a) búsqueda de mecanismos de transferencia y difusión del conocimiento generado sobre los sistemas de evaluación de la calidad de la educación superior; b) fomento de debates sobre los aspectos críticos relacionados con esas cuestiones; c) generar y sistematizar el conocimiento existente sobre esos sistemas en cada uno de los países participantes.

Teniendo en cuenta estos objetivos, nos propusimos realizar dos grandes tareas. La primera de ellas ha sido la organización y desarrollo, junto con la Universidad Nacional Tres de Febrero, del «Encuentro Internacional: Oportunidades y desafíos de los sistemas nacionales de evaluación de la calidad de la educación», celebrado entre los días 7 y 9 de abril de 2014 en la Ciudad

Autónoma de Buenos Aires. La segunda es la edición del presente libro, el cual pretende ser reflejo de dicho Encuentro Internacional. En este evento, todos los equipos participantes en el proyecto abordaron una temática relacionada con la evaluación de la calidad de la educación, ya sea a nivel universitario o no universitario, que fueron los dos ejes que estructuraron los trabajos presentados.

Este libro se estructura en cinco capítulos: I) La evaluación universitaria en Argentina en el marco de América Latina. Situación y desafíos en relación al aseguramiento de la calidad; cuyos autores son Norberto Fernández Lamarra y Martín Aiello (UNTREF, Argentina). II) Fundamentos, alcances y resultados de la Prueba INICIA: Una Evaluación Preliminar de la Formación Inicial Docente en Chile, de Oscar Espinoza, Dante Castillo y Manuel Alzamora (UCINF, Chile). III) Las Universidades Nacionales frente a la evaluación externa. Percepciones académicas y breve estado del arte, de Mercedes Leal, Sergio Robin, María Maidana y Melina Lazarte (UNT, Argentina). IV) Evolución de los mecanismos de evaluación de la calidad de la Educación Superior en Paraguay, de Javier Numan Caballero Merlo y Clara Almada (UAA, Paraguay). V) Evaluación y acreditación universitaria. El caso de la Universidad Nacional de San Luis, de Nelly Mainero, Jaqueline Noriega y Carlos Mazzola (UNSL, Argentina).

En cada uno de ellos se aborda algún aspecto relacionado con la evaluación de la calidad de la educación superior y la acreditación. En todos los casos se ocupan de aspectos más o menos específicos de la evaluación y la acreditación en la educación superior, centrándose en países, universidades o experiencias concretas de evaluación y acreditación.

## **Datos de autoría**

**Javier Valle López.** Director general del Proyecto en el cual se enmarca este libro. Doctor en Ciencias de la Educación. I Premio Nacional de Tesis Doctorales en Educación Comparada “Pedro Rosello”. Profesor Titular de la Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Formación de Profesorado y Educación, Departamento de Didáctica y Teoría de la Educación. Coordinador del Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales ([www.gipes-uam.es](http://www.gipes-uam.es)). Director de la revista *Journal of Supranational Policies of Education* (<http://www.jospoe-gipes.com/index.htm>). Email: [jm.valle@uam.es](mailto:jm.valle@uam.es)



# **Introducción. Evaluación de la calidad de la Educación Superior**

*Héctor Monarca*

Desde su origen, la universidad ha conformado un espacio de tensiones y conflictos diversos relacionados con sus funciones, demandas y gobernanza. Como institución clave del Estado moderno, se encuentra atravesada por una serie de exigencias e intereses, muchas veces contradictorios. Estas exigencias en el actual contexto de globalización, caracterizado por profundas modificaciones que están teniendo lugar en el terreno político, económico, cultural y educativo, se han transformado o han cobrado nuevos significados. De acuerdo con Cerny (1997), estas transformaciones reflejan el paso del «Estado Keynesiano de Bienestar» al «Estado Competitivo». Desde esta mirada es posible sostener que estas transformaciones, y los conflictos y disputas asociadas, giran en torno al refuerzo y legitimación de procesos de acumulación, privatización, mercantilización, diferenciación y jerarquización (Tarabini y Bonal, 2011). De esta manera, los cambios asociados a la globalización tienen consecuencias en los Estados nacionales, en la definición de sus propias políticas, en la definición de su mandado, capacidad y gobernanza (Dale, 1999).

La globalización así entendida y los procesos de reforma del Estado, son dos macroprocesos profundamente interrelaciones, pero que pueden ser analizados de forma focalizada en

determinados Estados o regiones, apreciando las singularidades que dichos procesos asumen de acuerdo a las disputas específicas, históricas y presentes, relacionadas con los mismos. Ubicar al «territorio» como perspectiva analítica permite superar dos sesgos: Uno, abordar estos macroprocesos de forma lineal y mecánica, sin contemplar los procesos específicos de apropiación y resignificación, la exploración de alternativas para definir, enfrentar o resolver los problemas tradicionales o contemporáneos y las resistencia existentes. El segundo sesgo tiene que ver con abordar analíticamente el fenómeno de la globalización como si fuese un proceso sin actores específicos, sin reconocer en el mismo la desigual posición de poder que los Estados nacionales juegan y, en este sentido, las formas de ejercer el poder configurada en torno a los Organismos Internacionales (OI). En esta línea, se ha afirmado que la globalización supone una nueva forma de hacer política y de influencia de unos países sobre otros (Dale, 2000, 2007; Rutkowski, 2007), a través de los OI y de «redes de poder» (Ball, 2011).

De esta manera, aunque puedan darse singularidades en los sistemas y en las políticas nacionales, se entiende que las mismas se desarrollan en este marco de influencias, en un contexto de primacía de los intereses económicos (Dias Sobrino, 2008), de clara resignificación de prácticas como la educativa, en el marco de la racionalidad performativa (Ball, 2013), los cuasimercados (Le Grand, 1991; Le Grand y Bartlett, 1993) y, en términos generales, de la transformación de la educación en mercancía (Apple, 1997; Gentili, 1997, Whitty, Power y Halpin, 1999).

En este contexto, la universidad viene siendo sometida a una serie de cambios relacionados con la mercantilización y la reducción del compromiso social, asociadas a la incorporación de nuevos sentidos: competitividad, rendición de cuentas, políticas de calidad, etc. (Ondokia y Lloyd, 2014), no sin resistencias diversas, tal como sostienen estos mismos autores. De esta manera, la universidad se ubica en este campo de disputas de carácter tanto simbólico como instrumental (Bourdieu, 1988; Ondokia y Lloyd,

2014). Aunque se halla atravesada por procesos de cambio que las trascienden en varios de sus aspectos, la naturaleza política de la universidad, su lugar histórico en la construcción y distribución de conocimientos, la formación de sectores que ocuparían lugares diversos de la organización social y del Estado, y ella misma como espacio e institución que participa en las disputas entre grupos e intereses por la configuración del mismo Estado, hace que las mismas sean actores potencialmente relevantes en este escenario de cambios.

En este sentido, de acuerdo con Dias Sobrino (2008, pp.104-105) “la educación superior enfrenta un difícil dilema: intensificar sus compromisos con la formación de sujetos capacitados técnica y éticamente, construyendo y desarrollando sociedades democráticas y solidarias, o asumirse como función de la economía de mercado y, por consiguiente, de la autonomización técnica y de la competitividad productora de exclusión y dilución de las relaciones sociales”. Este dilema surge del enfrenamiento entre las demandas tradicionales relacionadas con la Universidad y las nuevas demandas y presiones asociadas al mercado y a la mercantilización de la educación.

De esta manera, la racionalidad empresarial y performativa (Ball, 2013), la instalación de los cuasimercados (Ball y Youdell, 2007; Le Grand, 1991; Whitty, Power y Halpin, 1999), las nuevas formas de control (Deleuze, 2006), hacen que la Universidad se encuentre tensionada por demandas diversas y contradictorias relacionadas con su papel en la construcción de lo social, la configuración del mismo Estado, el desarrollo económico, la competitividad, la democratización, el acceso al conocimiento, etc.

Tal como sostiene Dias Sobrino (2008, p. 92), se pone “de manifiesto la contradicción entre, por un lado, los esfuerzos que intentan implantar en la educación superior el lenguaje, lógicas, estrategias y prácticas exitosas en la industria, y, por otro, la lucha por la preservación del ethos académico y de sus valores

más identificados con la autonomía, los intereses públicos y las especificidades de la ciencia en la labor de investigación y formación”. En el contexto de los cambios que se han explicado anteriormente, este autor considera que las lógicas mercantiles y empresariales están adquiriendo gran importancia, en cambio, los temas de equidad, pertinencia y responsabilidad social están siendo dejados de lados.

En este complejo escenario en el que se desenvuelve la educación superior debe ubicarse la aparición y desarrollo de los discursos sobre la calidad de la educación y los sistemas de evaluación de la misma. El mismo concepto de calidad admite significados diversos que en muchos casos entran en confrontación entre sí; lo mismo sucede con los sistemas de evaluación. Las prácticas de evaluación y acreditación se ubican, evidentemente, mucho más allá de la dimensión técnica, en un claro terreno político, de disputas teóricas, ideológicas e instrumentales, relacionadas con la misma idea de Estado, de universidad, de sociedad y de los vínculos entre ellos, y del papel que juegan en la configuración de la realidad. De esta manera, en tanto campo de disputa, es necesario reconocer, no sólo la multiplicidad de miradas o abordajes epistemológicos que existen sobre la temática, sino también la variedad de intereses que giran en torno a la misma.

Así, la evaluación y la acreditación admiten abordajes diversos, producto de un complejo cruce de perspectivas, opciones teóricas, técnicas e ideológicas. Desde aquellas que las aprecian como mecanismos específicos que contribuyen a ubicar a la economía en el centro de las políticas educativas nacionales, favoreciendo la transformación de los sentidos sobre la educación, reforzando el protagonismo del mercado en el campo educativo en general y de la educación superior en particular. Hasta aquellas que, por el contrario, entienden que es un mecanismo para reubicar al Estado en el centro de las políticas educativas nacionales y su protagonismo como garante de los derechos de la población. En cualquiera de los casos, las prácticas de evaluación



y de acreditación no son neutras y configuran un escenario de disputas diversas en tanto tienen cierto poder, o pretensión de tenerlo, para hacer ver las cosas de una manera determinada y promover determinado tipo de prácticas o acciones. Desde este punto de vista, la evaluación y la acreditación, tal como sugiere Ball (2013), impactan de diversas maneras en la configuración de las subjetividades y las organizaciones.

Cada uno de los capítulos que forman parte de este libro enriquecen el debate sobre la temática, tanto por las perspectivas teóricas que ofrecen, como por los análisis que surgen de las experiencias específicas de evaluación y acreditación que abordan.

## Referencias bibliográficas

- Apple, M. (1997). *Teoría crítica y educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Ball, S. (2011). Política social y educativa, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas. *Propuesta Educativa*, 36, 25-34.
- (2013). Performatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad performativa. *Pedagogía y Saberes*, 38, 103-113.
- Ball, S. y Youdell, D. (2007). *Privatización encubierta en la educación pública*. Informe preliminar para el V Congreso Mundial de la Internacional de la Educación. Londres: Universidad de Londres. Instituto de Educación.
- Bourdieu, P. (1988). *Cosas dichas*. Buenos Aires: Gedisa.
- Cerny, P. G. (1997). Paradoxes of the Competition State: the dynamic of political globalisation. *Government and Opposition*, 32, 251-271.
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national

- policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17.
- (2000). Globalization and education: Demonstrating a “common world educational culture” or locating a “globally structured educational agenda”? *Educational Theory*, 50(4), 427-448.
- (2007). Los efectos de la globalización en la política nacional: Un análisis de los mecanismos. En X. Bonal, A. Tarabini y A. Verger (comps.). *Globalización y educación. Textos Fundamentales* (pp. 87- 114). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Deleuze, G. (2006). Post-scriptum sobre las sociedades de control. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 5, 13. [Consultado el 2 de abril de 2014 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30551320>]
- Dias Sobrino, J. (2008). Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la universidad latinoamericana y caribeña. En A. L. Gazzola y A. Didriksson (Eds.). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe* (pp. 87-112). Caracas: IESALC-UNESCO.
- Gentili, P. (1997a). Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías. En P. Gentili (comp.). *Cultura, política y currículo* (pp. 111-144). Buenos Aires: Losada.
- Le Grand, J. (1991). Quasi-Markets and Social Policy. *The Economic Journal*, 101, 408, 1256-1267 [Consultado el 22 de Julio de 2014 de <http://www.jstor.org/stable/2234441>]
- Le Grand, J. y Bartlett, W. (eds.). (1993). *Quasi-markets and social policy*. Oxford: Palgrave Macmillan.
- Ondokia, I. y Lloyd, M. (2014). Teorías críticas del Estado y la disputa por la educación superior en la era de la globalización. *Perfiles Educativos*, XXXVI (145), 122-139.

- Rutkowski, D. (2007). Converging us softly: how intergovernmental organizations promote neoliberal educational policy. *Critical Studies in Education*, 48(2), 229-247, DOI: 10.1080/17508480701494259
- Taribini, A. y Bonal, X. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio. *Revista de Educación*, 355, 235-255.
- Whitty, G.; Power, S. y Halpin, D. (1999). *La escuela, el estado y el Mercado*. Madrid: Morata.

### **Datos de autoría**

**Héctor Monarca.** Doctor en Educación por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor en el Departamento de Didáctica y Teoría de la Educación de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Miembro del Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales (GIPES). E-mail: hector.monarca@uam.es



## **Capítulo I.**

# **La evaluación universitaria en Argentina en el marco de América Latina. Situación y desafíos en relación al aseguramiento de la calidad.**

*Norberto Fernández Lamarra y Martín Aiello*

### **1. Introducción**

Las temáticas de evaluación y acreditación universitaria en Argentina han sido tratadas en diversos artículos, libros y conferencias en los últimos 20 años, sobre todo a partir de su inclusión normativa en la Ley de Educación Superior en el año 1995 (Fernández Lamarra, 2007). En esta normativa se dispuso de la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y las actividades de evaluación y acreditación universitaria asociadas a esta Agencia.

El objetivo de este trabajo es presentar cómo se ha desarrollado la evaluación y la acreditación universitaria en Argentina y cuáles son los desafíos futuros. Para ello se planteará una perspectiva histórica e internacional y un marco conceptual que permita analizar cómo se fue discutiendo la evaluación de la calidad en el campo universitario argentino. Posteriormente el análisis de la situación argentina es profundizado a partir de los resultados de dos investigaciones llevadas a cabo sobre la evaluación institucional y los estándares de acreditación de las carreras de grado.

## **2. El inicio de la evaluación universitaria y sus discusiones conceptuales**

Desde una perspectiva internacional se ha asociado el surgimiento y afianzamiento de la evaluación universitaria a la crisis del Estado Benefactor y al surgimiento de lo que Neave (2001) denominó Estado Evaluador. La evaluación y la acreditación en el campo de la educación superior en Estados Unidos se desarrollaron con anterioridad a las décadas del '80 y del '90, pero en Europa fue en estos momentos en que comenzaron a jugar un papel determinante en los sistemas de educación superior.

El inicio de las discusiones sobre la evaluación y la acreditación universitaria coincidió temporalmente con un momento en donde la perspectiva neoliberal marcaba la agenda de las políticas públicas, demandando la calidad de los servicios públicos, descentralizando competencias, y reajustando los criterios de asignaciones del gasto público, privilegiando el surgimiento y la consolidación de proveedores privados de servicios públicos, etc. (Krotsch, 2001). Pero como demostraron los análisis comparados sobre distintos países, por ejemplo entre el Reino Unido y Suecia (Bauer y Kogan, 1997) desde mediados de los '80s en adelante, no existió un solo modelo de evaluación universitaria ni una única finalidad asociada a dichos procesos. Es importante remarcar que algunos sistemas promovieron la evaluación como un nuevo proceso de control ex post, donde los sistemas estandarizados de indicadores de desempeño jugaban un rol fundamental en la distribución de fondos (la Inglaterra neoconservadora sería el caso típico). Sin embargo, muchos sistemas eligieron durante la década del siglo XX modelos formativos para introducir los procesos de evaluación. Se pueden mencionar los casos de Suecia, Holanda (la introducción de la acreditación fue recién en el 2002), España en el marco del Programa Nacional de Evaluación de la Calidad Universitaria (Aiello, 2011) y, más cercano a nosotros, el modelo brasileño de evaluación institucional a través del PAIUB (Fernández Lamarra, 2007).

Antes de la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) en el año 1995, los actores del sistema universitario argentino ya estaban discutiendo cómo introducir la evaluación y la acreditación universitaria. Una primera actividad estuvo relacionada con el acuerdo entre el Ministerio de Educación con una serie de universidades nacionales (públicas) para realizar procesos de evaluación formativa. En este marco se realizaron evaluaciones institucionales en la Universidad Nacional de Cuyo, la Universidad Nacional del Sur y la Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Paralelamente, y con fondos provenientes de un préstamo internacional, se organizó la Comisión de Acreditación de Posgrado (CAP), que se centró en la acreditación de maestrías y doctorados, por un lado, y en el financiamiento y becas para maestrías y doctorados de las universidades nacionales (Marquis, 2009).

Por lo tanto, la existencia de modelos de evaluación de control mediante acreditaciones y procesos formativos a través de evaluaciones institucionales ya existía con anterioridad a la LES. Estas discusiones se planteaban en un marco de fuerte presencia de políticas que demandaban la reforma del Estado, con asistencia de fondos de organismos internacionales que promovían dichos procesos, y con una comunidad académica que resistía a ciertas formas de control, aunque reconocía la necesidad de introducir procesos de mejora y de ordenar ciertos niveles, como el posgrado.

No es objetivo de este trabajo analizar la discusión previa que dieron como resultado la LES, pero es importante señalar que el texto sancionado fue producto de una intensa negociación de sectores (Fernández Lamarra, 2007). Esta implicó la introducción de la creación de una agencia –la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria- CONEAU- con una fuerte representación de las universidades nacionales y el Congreso de la Nación, y una baja representatividad de las universidades privadas y el Poder Ejecutivo. Este proceso de evaluación limitó la autorización de nuevas instituciones universitarias privadas e

implementó un modelo formativo de evaluación institucional y de acreditación de las carreras de grado de interés público y de todos los posgrados, sólo ofrecidos por universidades reconocidas.

A su vez es importante señalar que algunas universidades nacionales plantearon a la justicia impugnaciones a los artículos referentes a la evaluación y a la acreditación de la LES, puesto que consideraban que violaba la autonomía de las universidades (Nosiglia, 2013). Esto es un claro indicador de que aunque se percibía la necesidad de discutir aspectos relacionados con la evaluación de las actividades universitarias, había una importante resistencia desde la academia a ciertos aspectos de la evaluación, sobre todo aquellos relacionados con la evaluación externa y el control. Este contexto es fundamental para comprender cómo posteriormente los procesos tuvieron determinadas características.

### **3. La evaluación y la acreditación bajo la ley de Educación Superior y la regulación del sector universitario**

Entre 1993 y 1994, el Gobierno Nacional había tomado la iniciativa de promover la modernización del sistema universitario impulsando la Ley de Educación Superior (LES /Ley N° 24.521) -promulgada en 1995-, diseñando el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) junto a un instrumento estratégico de este último, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC).

Las principales contribuciones de la LES en relación a la evaluación y la acreditación universitaria han sido reseñadas por Fernández Lamarra (2003) de la siguiente manera:

- Se fijan las bases para el funcionamiento de los órganos de coordinación y consulta del sistema universitario: Consejo de Universidades, Consejo Interuniversitario



Nacional (CIN), Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES).

- Se establece la evaluación institucional para la educación superior universitaria y no universitaria; en relación con la primera, se crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).
- Se establece la acreditación de todas las carreras de posgrado y las de grado con títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, como tareas que se le asignan a la CONEAU.
- Se fijan las normas y las pautas para el reconocimiento de las nuevas universidades privadas y los regímenes de funcionamiento de las mismas, tanto sea con la autorización provisoria como con la definitiva.
- En cuanto a los tipos de carrera considerados como posgrados, en el Artículo 39 de la Ley de Educación Superior se han reconocido tres: Especialización, Maestría y Doctorado, cuyos títulos deberán ser emitidos por instituciones universitarias reconocidas legalmente. Estas carreras deben ser acreditadas por la CONEAU o por entidades privadas que se constituyan para ese fin y que estén debidamente reconocidas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Artículo 45).
- En el Artículo 46 de la misma ley se ha dispuesto que la acreditación debe realizarse según los estándares que establezca el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología en consulta con el Consejo de Universidades, organismo integrado por representantes de las instituciones universitarias públicas y privadas.

La *evaluación externa* de las instituciones universitarias se encuentra definida en el artículo 44 de la Ley de Educación Superior. Consiste en el análisis de las dimensiones y logros del proyecto de la institución universitaria en el marco de su misión y objetivos. La Ley prevé que las instituciones universitarias deban evaluarse externamente como mínimo cada seis años. Las evaluaciones se llevan a cabo en el marco de los objetivos definidos por cada institución.

Dichas evaluaciones son complementarias de las autoevaluaciones que las instituciones disponen para analizar sus logros y dificultades y para sugerir acciones para el mejoramiento de la calidad universitaria; tienen como objetivo principal asistir a las instituciones en las propuestas de mejora de la calidad y conducen a emitir recomendaciones públicas a este respecto.

La LES establece que la *autorización provisoria para el funcionamiento de instituciones universitarias privadas* que otorga el Poder Ejecutivo, requiere de un informe favorable previo de la CONEAU (artículo 63). El dictamen favorable no obliga al Ministerio de Educación a otorgar la autorización cuando éste tuviera razones fundadas para no hacerlo. En este sentido, el Decreto 576/96 reglamenta las previsiones para la creación, seguimiento y fiscalización de instituciones universitarias privadas. En el caso de las universidades extranjeras se establece mediante el Decreto 276/99 que las instituciones universitarias extranjeras que pretendan instrumentar ofertas educativas de ese nivel en el país deberán ajustarse a los mismos requerimientos que exige el Decreto 576/96 para las instituciones privadas.

La LES establece que el Ministerio de Educación hará un *seguimiento de las instituciones universitarias privadas con autorización provisoria* con la finalidad de evaluar, sobre la base de informes de la CONEAU, su nivel académico y el grado de cumplimiento de sus objetivos y planes de acción (artículo 64 de la LES). El cabal ajuste de la institución a su proyecto y plan de acción,

como así también el cumplimiento de las recomendaciones para el seguimiento, constituyen elementos cruciales para la obtención del reconocimiento definitivo previsto en el artículo 65 de la LES.

Acorde con lo establecido en el artículo 45 de la Ley de Educación Superior, la CONEAU evalúa las solicitudes de creación de entidades privadas de acreditación y evaluación. Se han analizado dos proyectos de entidades privadas de evaluación y acreditación (EPEAUs) que han requerido la sanción de la Ordenanza 40/04, en la cual la CONEAU establece los alcances del artículo 45 de la LES, especificando los términos del funcionamiento de dichas entidades para la realización de actividades de evaluación y acreditación universitaria. A ambas se le ha reconocido el derecho de llevar a cabo procesos de evaluación externa y no de acreditación por no reunir los requisitos para estos otros procesos

#### **4. La creación de la CONEAU**

La Ley de Educación Superior N° 24.521, promulgada en 1995 y reglamentada por el Decreto N° 173/96 del Poder Ejecutivo Nacional, creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). La ley descentraliza la coordinación y la supervisión de los procesos de evaluación y control, generando un organismo dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, de tipo generalista (que abarca a todas las disciplinas, en contraposición con agencias acreditadoras disciplinares como en Estados Unidos, Canadá y México, por ejemplo), que abarcaba el grado y el posgrado (a diferencia de la CAPES de Brasil, que evalúa sólo el nivel de posgrado) (Fernández Lamarra, 2010). Aunque la ley permitía la aparición de otras agencias, previa autorización de CONEAU –como ya se señaló– es clara la apuesta por un modelo de una única agencia pública descentralizada.

A su vez las funciones de evaluación que concentra la CONEAU son las de control, vía autorización de instituciones universitarias y de agencias privadas de evaluación, de acreditación de carreras de grado de interés público y la totalidad de los estudios de posgrado, aunque también coordina -mediante acuerdos con las universidades- los procesos de evaluación externa de evaluaciones institucionales formativas con base en autoevaluaciones llevadas a cabo por las propias instituciones universitarias.

En el marco de una agencia pública única, fue muy importante su legitimación inicial, sobre todo en el contexto en donde la acreditación planteaba un avance sobre la autonomía institucional de las universidades. Hay varios indicios sobre el interés por legitimar en el sector académico la CONEAU. Uno —muy importante— ha sido la elección como primer Presidente de la CONEAU de Emilio Mignone, una figura indiscutible, por encima de los intereses parciales. Mignone era rector de la Universidad Nacional de Luján en el momento del golpe militar del año 1976, resistió personalmente la intervención de la universidad, y fue un reconocido luchador por los derechos humanos durante la dictadura. Otro —también importante— ha sido que desde el inicio la CONEAU ha estado integrada por académicos reconocidos por la comunidad universitaria por su trayectoria.

Las primeras actividades de la CONEAU fueron la de fomentar los procesos de evaluación institucional, centrados en procesos formativos de autoevaluación. Los “Lineamientos de Evaluación Institucional” que publicó la CONEAU en 1997 son grandes dimensiones que orientan los procesos pero no los determinan, dejando amplio espacio a las instituciones para que plasmen en dichos procesos sus propios intereses. La selección y disponibilidad de pares evaluadores con reconocido prestigio en el sector público también contribuyó a la legitimación de las primeras actividades de la CONEAU.

Otro aspecto destacable fue la preocupación por la autorización de instituciones privadas. Esto fue un acierto, sobre todo si se compara con otros sistemas universitarios latinoamericanos, en donde el crecimiento de instituciones privadas sin el debido control genera un problema de calidad grave. Esto responde a las necesidades propias de un sistema en ampliación y masificación, más cercano a los sistemas latinoamericanos que a sistemas europeos ya masificados, en donde el surgimiento de nuevas instituciones no era una preocupación (Fernández Lamarra, 2010). Otro ejemplo fue la regulación de instituciones extranjeras o internacionales de educación superior en Argentina, aspecto también preocupante en contextos mundiales de transnacionalización. Los casos testigos fueron los de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y de la representación en Buenos Aires de una de las más antiguas universidades del mundo, la Universidad de Boloña, únicas instituciones internacionales y extranjeras que fueron autorizadas para funcionar.

Pero paulatinamente las actividades de la CONEAU empezaron a concentrarse en la acreditación de carreras de grado y de posgrado, en donde comenzaron a recaer la mayoría de los procedimientos y de los esfuerzos de la agencia. Las acreditaciones fueron creciendo en volumen por la generalización del sector de posgrado (todas las ofertas de posgrado deben acreditarse) y por la ampliación permanente de carreras de grado a ser acreditadas. En el siguiente apartado se analizará uno de éstas funciones de la CONEAU, la acreditación de carreras de grado de interés público.

## **5. La acreditación de carreras de grado**

Como se ha mencionado anteriormente, el sistema universitario argentino -a partir de la implementación de la Ley de Educación Superior sancionada en 1995 y la consiguiente creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación

Universitaria (CONEAU) implementó, entre otro tipo de evaluaciones para el aseguramiento de la calidad, la acreditación de carreras de grado denominadas de interés público, a partir del artículo 43 de dicha ley.

Las acreditaciones de carreras, lejos de ser procesos homogéneos, se presentan como estrategias complejas que implican una serie de discusiones de teoría y de política universitaria. Pero ¿qué es lo que caracteriza a la acreditación? ¿Qué la diferencia de otros procesos internacionales a nivel conceptual? Como lo muestran las diferentes experiencias de acreditación, estas pueden ser obligatorias o no, pueden tener consecuencias financieras o no, o pueden implicar o no una serie de categorizaciones asociadas a sus juicios de valor. Pero hay algo en que todas coinciden: las mediciones, descripciones y/o juicios de valor que toda actividad de evaluación de instituciones o carreras implica (Guba y Lincoln, 1989) se llevan adelante a partir del establecimiento previo de criterios comunes a todas las unidades evaluadas. Estos criterios, por ser comunes a todos, se denominan estándares, y promueven lo que Harvey y Knight (1996) denominan modelos de evaluación de la calidad como “consistencia”. La acreditación, como sistema de control de la calidad universitaria, implica determinar al menos un nivel deseado de adquisición de estándares pre-establecidos. Alcanzar este nivel implicará la resolución positiva de acreditación.

La obligatoriedad de acreditación de las carreras de grado de interés público implicó la selección inicial de una serie de carreras: Medicina, Bioquímica, Farmacia, las Ingenierías, Agronomía y Arquitectura. Actualmente, a este conjunto de carreras comienzan a incorporarse otras, como Psicología, que ya están siendo acreditadas. Estos procesos fueron instrumentados a partir del establecimiento de sistemas de estándares específicos para cada área disciplinar, a diferencia de las carreras de posgrado, cuyos lineamientos son generales para todas las áreas (con excepción de Medicina). Esto implicó el establecimiento, a partir de la coordinación de la CONEAU y el Consejo de Universidades,

de estándares acordados por las organizaciones que agrupan a los decanos o representantes de las unidades académicas de las carreras involucradas.

Se generó así un modelo específico de acreditación, caracterizado por el establecimiento de los estándares por parte de los responsables académicos de cada disciplina, pero en el marco de un proceso coordinado por la agencia pública central. Estos estándares se estipulaban con criterios mínimos, aceptados por las comunidades académicas y los organismos públicos, que debían cumplir dichas carreras. Paralelamente se han desarrollado procesos de acreditación de carreras de grado a nivel regional, en el marco del MERCOSUR Educativo, organizado a partir de un mecanismo de carácter experimental -el MEXA- que incluyó las carreras de Medicina, Ingeniería y Agronomía. Actualmente está en desarrollo el sistema ARCU-SUR, donde se incorporaron otras áreas disciplinares como Veterinaria, Enfermería y Odontología (Trebiño, 2013).

Es preciso manifestar diversas consideraciones en cuanto al establecimiento de dichos estándares. Una discusión se relaciona con el grado de definición del curriculum que manifiestan: ya sea predeterminándolo en su totalidad, o permitiendo posibilidades autónomas de implementación. Si se deja a las instituciones o los docentes establecer un perfil específico del programa, se evitaría la estandarización de todos los programas. En relación a esto se centra la discusión de qué tipo de estándar es más adecuado: si uno muy específico o, por el contrario, uno de carácter más general.

Esta discusión se complementa con la apertura o indeterminación de los juicios derivados de la evaluación. Si el estándar no es muy específico, deja más amplitud de juicio a los pares evaluadores. A su vez, el rol de los pares evaluadores es visto como fundamental para legitimar académicamente dichos procesos, sobre todo en contextos donde se había impugnado la acreditación por avasallar la autonomía. Pero, por otro lado,

esta libertad o amplitud en la posibilidad del juicio no es vista positivamente, porque quitaría previsibilidad a un proceso de carácter normativo.

Otra de las grandes disputas teóricas y prácticas sobre los estándares de acreditación es la relacionada con la importancia que se les otorga en la evaluación a aquellos indicadores de proceso o, por el contrario, a aquellos de rendimiento (Kells, 1991). Estos últimos brindan información sobre los resultados de los procesos de enseñanza, tanto en lo que se relaciona con la efectividad institucional en la graduación de los estudiantes, los aprendizajes adquiridos por éstos, o el impacto de la carrera en la sociedad. Pero por otro lado, los indicadores de proceso proveen mayor y más rica información sobre la realidad educativa analizada, generando juicios y opiniones sobre cómo mejorar dichas carreras evaluadas.

Estas perspectivas se complementan con otra dicotomía relacionada con el diseño y aplicación de estándares de acreditación de carreras: la perspectiva pedagógica versus la perspectiva disciplinar (Rodríguez Espinar, 1997). Aunque existe una tendencia al desarrollo de didácticas y pedagogías específicas, todavía se mantiene una tensión entre el conocimiento disciplinar, de carácter más bien conservador, y la perspectiva pedagógica, orientada a la búsqueda de mejores condiciones, estrategias, y técnicas.

Para el caso de Argentina las carreras se fueron definiendo paulatinamente. Esto implicó que al decidirse la acreditación de una carrera del sistema, el Consejo de Universidades convocara a las unidades académicas específicas para que, con el asesoramiento y tutoría de la CONEAU, estipulen sus criterios o estándares de evaluación. En ello trabajaron –por ejemplo- la Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina (AFACIMERA), el Consejo Federal de Decanos de Facultades de Ingeniería (CONFEDI), o la Asociación de Unidades Académicas de Psicología (AUAPSI).



En el primer proceso correspondiente a Medicina, se acreditaban las carreras por 6 años, o no se acreditaban. Ya en el segundo proceso de Ingeniería se incorporó la posibilidad de una acreditación intermedia de 3 años relacionada con el cumplimiento de un plan de mejora. Esto implica que en vez de categorizar las carreras se privilegió impactar directamente en éstas y en sus unidades académicas a partir de planes de mejora que permitieran acceder a dichos niveles mínimos de calidad. Este abre un debate conceptual, sobre la posibilidad de incluir funciones formativas en procesos de evaluación de control. Hay enfoques que se posicionan favorablemente a estos aspectos (Lemaitre, 2011) y aquellos que lo invalidan (Dias Sobrinho, 2010). Estos últimos posicionamientos entienden que estas tipologías de evaluación se definen por sus finalidades y una evaluación de control invalidaría un proceso autónomo realmente formativo.

Al analizar los estándares de carreras de grado los criterios tienen en cuenta el Contexto Institucional, la Formación y Plan de Estudios, el Cuerpo Académico, los Estudiantes y Graduados, el Personal de Apoyo, la Infraestructura. Adicionalmente presentan anexos específicos para los planes de estudio que incluyen contenidos curriculares básicos, carga horaria mínima por carrera y por área curricular; criterios de intensidad de la carga práctica y de las áreas curriculares.

En este sentido, el mayor desarrollo de los criterios de evaluación se centra básicamente en el plan de estudios, en su organización curricular por áreas, su intensidad y la distribución de las horas de formación práctica. De los demás ámbitos se indica la necesidad de articulación social e institucional, y de las formalidades de la gestión institucional; aspectos muy generales del cuerpo académico; necesidades de seguimiento de estudiantes y graduados, y de la existencia de normativas adecuadas en relación a los estudiantes; aspectos generales sobre infraestructura y personal de apoyo. La evaluación focaliza en el programa docente y es residual el rol en los estándares que tienen las otras funciones, la investigación y la extensión, en

dónde aparecen tangencialmente solo lo relacionado con el perfil académico y con aspectos institucionales. Es importante señalar que la evaluación de la investigación fue más importante en los primeros estándares, por ejemplo en Ingeniería, que en los estándares finales, o en los de Psicología (dos carreras con perfil profesional y con gran cantidad de estudiantes).

Analizando el tipo de indicadores, en general son dimensiones muy abiertas y cualitativas. La excepción son los anexos al plan de estudios. Estos especifican una cantidad de contenidos mínimos por área curricular, y una intensidad de estas áreas y de las actividades prácticas, ya sean en los mismos espacios curriculares o en las prácticas profesionales. Se determina también la intensidad según el momento de la carrera en que se encuentran. Por lo tanto, en la evolución de la construcción de los estándares de las carreras de grado se pueden resaltar tres aspectos. El primero es que ciertos indicadores de investigación que se encontraban en los primeros estándares se han empezado a desdibujar o incluir en indicadores más amplios, como los institucionales o los de perfil académico, por lo que se ve una transición de un criterio ideal a otro real al preocuparse por dicha dimensión.

Un segundo aspecto, es la capacidad de lograr acuerdos disciplinares efectivos sobre la construcción de los estándares y sus consecuencias para el diseño de los planes de estudios y de la práctica docente. Según Becher y Trowler (2000), hay ciertos grupos disciplinarios que presentan más consensos en relación a lo que se debe enseñar e investigar y cómo, las ciencias duras, y otros que presentan más divergencias, las blandas. Por lo visto en la carrera de Psicología, primera carrera del área de ciencias sociales en acreditar, se convino unos estándares para el plan de estudios que presentan una variedad de perspectivas sobre la psicología. Lo que originalmente puede ser positivo, puede derivar en gran cantidad de contenido teórico mínimo, sumado a la necesidad creciente de formación práctica. En algunos casos puede tener consecuencias de poca profundidad dada la diversidad de la formación (básicamente en carreras

con poca tradición o instituciones nuevas) o en carreras donde lo que prevalece es una mirada específica (por ejemplo, la escuela lacaniana). Este último aspecto puede ser un indicador por el cual las carreras evaluadas se adaptan a los estándares para resguardar su capacidad de definir el curriculum en un sistema que no les deja mucho espacio para innovar. Sobre esto parece conveniente señalar que el establecimiento de estándares relativamente detallados puede implicar la imposibilidad de procesos de formación académica-profesional de carácter innovador. Es decir, marca una tendencia a que haya una sola modalidad de formación para una carrera y no diversas, ya que se deberían diseñar y adaptar el diseño y los contenidos curriculares al cumplimiento de los estándares establecidos para asegurar su acreditación.

Esto genera una tercera observación. Pareciera que hay una mirada o una participación de los estándares que no es meramente disciplinaria sino técnica – normativa. O sea que la continuidad de los criterios de estándares está dada por la continuidad de un agente realmente decisorio en el proceso, la CONEAU. Se puede intuir que la mayoría de las dimensiones de los estándares que son generales a las demás carreras son propias de la mirada de la CONEAU, y son asociadas a cuestiones más relacionadas con la gestión académica: tipo de dirección, articulación entre espacios curriculares, seguimiento de estudiantes, etc. Por otro lado, en las resoluciones se tiene en cuenta también el plan de mejora, aspecto que no existe en los estándares. Por lo tanto se corre más la mirada del plano disciplinario a uno más general, sobre la capacidad de gestión del programa, lo que aleja el juicio final de la opinión de quienes crearon los estándares y de los pares evaluadores. O sea, en términos de Mac Donnald (Simons, 1999), de un modelo de evaluación autocrática (pares) – democrático (académicos que construyeron estándares) que se asume en el diseño del proceso, se pasa a un proceso basado en un modelo burocrático (la agencia es quien controla el juicio final).

Al consultar a los académicos<sup>1</sup> sobre la construcción de los estándares de las carreras de grado, estos han manifestado que los propios estándares ya deben revisarse: un 52% manifestó que ya debería hacerse, mientras que un 25% que deberían revisarse después de la siguiente ronda de acreditación. Y cerca de dos tercios de dichos académicos, el 62%, manifiesta que quienes deben tener mayor peso en dicha definición son los propios académicos. Aunque para ellos el mayor peso en los estándares está en el Plan de Estudios, no están tan de acuerdo con dichos criterios ya establecidos (sólo el 35% está de acuerdo), a diferencia de lo que ocurre con el Contexto Institucional y al Cuerpo Académico donde los acuerdos superan el 80%.

Esto implicaría que una nueva discusión de los estándares se debería centrar en el plan de estudios, en la inserción laboral de los graduados, y en la vinculación científico-tecnológica entre la universidad y el medio. La principal razón que justifica dicha inserción es la necesidad de dar mayor importancia al perfil profesional de la formación universitaria de grado, a fin de ampliar la articulación entre teoría y práctica con el objetivo de realizar un aporte concreto a la sociedad.

Respecto de las consecuencias que ha tenido la aplicación de los estándares de acreditación en las respectivas carreras de grado, la mayoría de los encuestados (71%) acuerda con que se ha producido una mejor articulación entre el plan de estudios y sus respectivas áreas curriculares. Más de la mitad (64,84%) acuerda con que la aplicación de los estándares ha contribuido a sistematizar las prácticas profesionales. Asimismo, la mayoría

---

1. En el marco de la investigación llevada a cabo por el NIFEDE-UNTREF, bajo la dirección de Norberto Fernández Lamarra, se consultó a una muestra de 270 académicos dentro de las disciplinas a acreditadas. Dicha muestra fue seleccionada del universo de académicos categorizados como I o II por Sistema de Incentivos al Investigador Docente de la SPU. El Informe Final de esta investigación está en proceso de elaboración.

de los encuestados también acuerda con que ha aumentado el trabajo de gestión académica (76,34%), el papeleo y la actividad burocrática del docente (71%). Más de la mitad de los encuestados no acuerda con que la aplicación de los estándares de acreditación haya impactado favorablemente en la tasa de graduación de la carrera (65,56%), haya mejorado la tasa de retención de los estudiantes (61,2%) o haya mejorado el aprendizaje de los mismos (58,82%).

En resumen, se entiende que una profundización de las investigaciones sobre la acreditación de carreras de grado en Argentina debería centrarse en cómo está cambiando su perfil disciplinario, la posible dificultad en la creación de los estándares en carreras del área de ciencias sociales, su influencia en el curriculum y su innovación, y un creciente papel de la agencia en la relación entre académicos, estándares y juicios asociados a la acreditación. A su vez es primordial encontrar estrategias, y promoverlas mediante procesos de evaluación, que contribuyan a mejorar los resultados, tanto en calidad de aprendizajes como en aumento de las tasas de retención y de graduación.

## **6. La evaluación institucional como actividad de evaluación formativa**

Dentro de todos los procesos de evaluación y acreditación universitaria que se encuentran bajo el “ámbito” de la CONEAU, la Evaluación Institucional es el principal proceso con una finalidad abiertamente formativa. El documento orientador más importante producido por la CONEAU fue el de “Lineamientos para la Evaluación Institucional”<sup>22</sup>. Este documento, con grandes

---

2. Este Documento fue elaborado por un importante grupo de especialistas en Ciencias Básicas y Tecnología, en Ciencias Sociales y en Desarrollo y Evaluación Institucional, coordinado por el entonces miembro de la CONEAU, Norberto Fernández Lamarra. Una vez concluido y antes de su aprobación definitiva- fue enviado en consulta

orientaciones generales sobre cómo realizar la evaluación, se sustenta en la concepción teórica de que los procesos formativos deben tener un momento autónomo, ligados a las necesidades propias de cada institución. Esto resalta la capacidad de las universidades de seleccionar los aspectos principales y las formas propias de cómo llevar adelante los procesos, adecuándolos a sus propios planes institucionales (Dias Sobrinho, 2010).

Como se menciona anteriormente, la evaluación institucional universitaria en Argentina empezó a desarrollarse con anterioridad a la sanción de la Ley de Educación Superior de 1995 y la consecuente creación de la CONEAU, siendo pioneras las Universidades Nacionales del Sur, de Cuyo, y de la Patagonia Austral. Con la sanción de la LES y la creación de la CONEAU, esta se convirtió en la agencia encargada de la tarea de coordinar la evaluación externa de los procesos de evaluación institucional universitaria.

Para 1997 ya habían completado su evaluación institucional las Universidades Nacionales de San Juan, del Nordeste y de Luján. La Evaluación Institucional -tal como lo plantea el marco normativo de la CONEAU- se divide en dos claras etapas: la autoevaluación y la evaluación externa, precedidas por un acuerdo para realizar el proceso entre la institución y la CONEAU. La evaluación externa se manifiesta en un informe que es enviado a la institución evaluada para su conocimiento y que se complementa con una respuesta con los comentarios o descargos de su Rector.

Aunque la evaluación institucional (EI) jugó un papel importante en los orígenes de la CONEAU, tratando de combinar procesos de evaluación con autonomía institucional, su auge inicial no fue seguido en los años siguientes. Posiblemente esto se deba a que la CONEAU comenzó a priorizar o a centrarse

---

al Consejo Interuniversitario Nacional y al Consejo de Rectores de Universidades Privadas

en actividades de acreditación o de autorización institucional. Esto tuvo dos consecuencias, que las instituciones no vieran en la EI una prioridad, por un lado, y que a la CONEAU no se la asociara como un agente promotor de la calidad interna en base a procesos de autoevaluación sino como un agente controlador del sistema mediante procesos normativos.

Una de las funciones de la CONEAU en la EI era la selección del comité de pares que realizaría la evaluación externa. A diferencia de las acreditaciones de grado y de posgrado, estos pares no eran disciplinarios sino que caracterizaban por tener un perfil de experiencia en cargos de dirección y gestión académica. Para cada proceso dicha selección se dividía en pares que tuvieran experiencia en gestión administrativa, docente, de investigación/ extensión, y para las universidades nacionales y aquellas privadas que lo solicitaran, en cuestiones de administración económica y financiera. Como se ha mencionado en otros trabajos (Fernández Lamarra, Aiello y Grandoli, 2013), la experiencia de los pares seleccionados fue disminuyendo a través del tiempo, dejando de actuar como tales aquellos que habían sido referentes en el campo universitario en la década de los noventa.

Paralelamente, en las universidades que fueron desarrollando sus procesos se percibía que la idea de institución universitaria que se evidenciaba en los juicios externos era aquella de las tradicionales universidades públicas, sin una adecuación o conocimiento integral de las realidades o los proyectos institucionales de las nuevas universidades. Sin embargo, la mayoría de los autores resalta la potencialidad de los procesos de autoevaluación, tanto para desarrollar un conocimiento pleno sobre la institución como para orientarla hacia procesos de mejora.

Sin embargo, muchas universidades perciben a la evaluación institucional como otra actividad de la CONEAU, del tipo de aseguramiento de la calidad o de control, más que como un proceso de búsqueda de la mejora de la calidad. Esta percepción

que se tiene de la evaluación tiene un impacto en todo el proceso: así, por ejemplo, generando autoevaluaciones descriptivas o autocomplacientes, sin las riquezas necesarias para orientarse a la mejora. Otras consecuencias son que muchas veces las evaluaciones externas están centradas en un modelo relativamente rígido y pre-establecido de institución -muy burocrático y convencional- poco innovador, y se proponen, en los modos de controlar, que cada institución se adapte a ese modelo.

A diferencia de los procesos de acreditación de grado, desde el sector público no se financian las aplicaciones de las mejoras que se encuentran en las sugerencias de las evaluaciones institucionales, cuestión que podría permitir una viabilidad sustentable de planes de desarrollo y la promoción de la evaluación institucional en el sistema. Es muy clara, en las universidades nacionales, la diferencia de gestión y de recursos que tienen aquellas unidades académicas que poseen carreras de grado acreditadas -y por lo tanto acceso a fondos diferenciales para la implementación de mejoras- de las que no poseen este tipo de carreras.

Pero la evaluación institucional ha tenido ciertas consecuencias positivas. Una es producto de la potencialidad de la autoevaluación, que se ha constituido como un proceso dinamizador de sistemas de información fiables hacia dentro de las instituciones. Esto ha contribuido a la mejora de la toma de decisiones tanto académicas como administrativas.

Pareciera que el diagnóstico es una actividad que se percibe fragmentada de la planificación estratégica de la institución y que no llega hasta las unidades académicas menos centralizadas. Hacia adentro de las instituciones se percibe como la supuesta garantía de la calidad llega mediante las acreditaciones de algunas carreras, con fondos orientados a ciertas recomendaciones externas, pero no a otras o para políticas de mejora producto de autoevaluaciones. Esto es contradictorio, pues mientras la autoevaluación es una garantía para confirmar la autonomía de las instituciones, éstas -que adscriben en lo político fuertemente a



esta concepción- tienden a dar mayor significación a los procesos de control estatal, como son los de acreditación.

En este contexto, sería necesario repensar la evaluación institucional como actividad para la mejora. ¿Podrían evaluarse todas las carreras, tal como se hace con las disciplinas que se acreditan actualmente? Pareciera demasiado trabajo burocrático y podría ser contradictorio con el concepto de autonomía institucional. Una alternativa sería, por ejemplo, promover sistemas internos de calidad hacia dentro de las instituciones; es decir, trasladar hacia el interno de éstas los mecanismos de evaluación para la mejora, promoviendo cultura de calidad, de revisión y evaluación de la actividad docente de las unidades. El rol de la evaluación externa, en este marco, sería supervisar y recomendar mejoras, a éstos procesos internos de evaluación de la calidad. Una seria dificultad para esto lo constituye la falta de sistemas y criterios de carácter formativo para la evaluación de la docencia universitaria en Argentina y en otros países de América Latina. Por ello son importantes los trabajos que está llevando a cabo la Red Iberoamericana de Investigaciones para la Evaluación de la Docencia (RIIED) -promovida inicialmente por el IISUE de la UNAN de México, el NIFEDE de la UNTREF y la Universidad de Buenos Aires- integrada por alrededor de cuarenta universidades iberoamericanas.

## **7. Nuevos retos de la evaluación y la acreditación**

La evaluación y la acreditación universitaria en Argentina se encuentran en un momento de transición después de haberse instalado la CONEAU y los procesos que ésta lleva adelante. Sin embargo, independientemente de la valorización que se puedan hacer de estos procesos, hay nuevos retos que afrontar al respecto.

Un primero reto está relacionado con los nuevos desafíos de las tecnologías digitales aplicadas al campo social, en general, y a la educación superior en especial. Muchos sistemas universitarios,

como el brasileño, vieron una potencialidad en la educación virtual pero también una preocupación como instrumento de oferta transnacional de educación superior. En este sentido no existe una preocupación generalizada en las evaluaciones institucionales con respecto al rol de las tecnologías digitales en educación. Sin embargo, algunas instituciones han solicitado la incorporación de evaluadores externos o consultores que permitan emitir un juicio valorativo sobre las unidades académicas de educación virtual (un caso específico es el de la primera evaluación institucional de la UNTREF). Para la evaluación de lo vinculado a las tecnologías digitales deberían perfeccionarse los estándares y criterios a aplicar, no solo en cuanto a lo tecnológico, sino especialmente en cuanto a los aspectos pedagógicos y de metodología didáctica.

En relación a las acreditaciones de grado y de posgrado, se toman en cuenta las modalidades a distancia/virtuales, sobre todo a partir de la resolución 1717/04 del Ministerio de Educación. Esta plantea los lineamientos para la presentación, evaluación y acreditación de programas y carreras bajo la modalidad de educación a distancia, que combina la certificación institucional de los campus virtuales de las universidades con criterios para la acreditación de las carreras de la CONEAU. Sin embargo, aunque la normativa fue generada desde una perspectiva pedagógica para describir todas las dimensiones que hacen a la calidad de la educación a distancia, al cristalizarlo en una norma con finalidad de control hace excesivamente rígido y exigente un instrumento orientado a la acreditación de criterios mínimos de calidad. A su vez, el dinamismo de las tecnologías digitales hace difícil cristalizar criterios y que estos no se hagan obsoletos rápidamente (por ejemplo, la “antigua” estrategia de generar “clases” en pdf). Por último, la creciente integración de modalidades, lo que en algún momento se denominó “blended learning” (Aiello y Willem, 2004), plantea que las diferencias entre las modalidades presenciales o a distancia mediante el uso de los espacios virtuales de comunicación están cada vez menos claras y complican aún más la aplicación de criterios de control.

Otro desafío es la internacionalización de la acreditación en base a procesos regionales. En el marco del MERCOSUR Educativo, y en base a la experiencia de los sistemas más desarrollados, se promovió procesos voluntarios de acreditación de carreras de grado: primero el MEXA de carácter experimental luego el establecimiento ya permanente del ARCUSUR. Este sistema, diseñado a nivel regional pero administrado por cada agencia nacional, acredita una serie de carreras de grado con la intención de que las acreditadas tengan los mismos reconocimientos legales en todos los países del MERCOSUR. Pero la habilitación profesional (a diferencia de la académica), es uno de los límites “naturales” en estos procesos de evaluación de perfil académico. Es complejo tratar de transferirlos a diferentes contextos nacionales, donde la regulación estatal sumada a la de los cuerpos de representación profesional se interpone en dicha articulación.

Es importante señalar la posición de Brasil, en especial la desconfianza de su agencia acreditadora de Posgrados, la Coordenacao de Aperfeicoamento de Pessoal de Nivel Superior (CAPES) en relación con la calidad de ciertos programas de algunos países del MERCOSUR. Por un lado, dicha desconfianza puede basarse en la poca preocupación de algunos sistemas por dar indicios de la calidad de sus programas de posgrado, y por la oportunidad de cubrir la demanda insatisfecha del sistema universitario brasileño. Pero, también, hay que tomar conciencia que un modelo de acreditación de posgrados regional puede ser un “paraguas” para la promoción de los sistemas con mayor peso, sobre todo el brasileño y el argentino.

En relación al posgrado, uno de los nuevos desafíos lo plantea la nueva figura de la maestría profesional, que también debe ser acreditada. Sin embargo, los criterios de diferenciación entre las normativas de los posgrados académicos y los profesionales se diferencian básicamente en su trabajo de graduación final. Este es un aspecto importante, pero no suficiente. ¿Será valorado este tipo de trabajo final por estudiantes y empleadores, y por

lo tanto contribuirá a su presentación y a la finalización de los estudios, problema generalizado en las maestrías? ¿Cómo se valorará la participación del sector profesional o aplicado en estos procedimientos? ¿Se modificarán los estándares que se aplican en las maestrías académicas para evaluar las de carácter profesional? ¿Se modificarán los criterios para la integración de los comités de pares incorporando a especialistas provenientes del campo profesional?

En relación a la acreditación de grado se vislumbran otra serie de retos. ¿Hasta qué punto el modelo de acreditación de carreras de interés público se puede extender a todas las carreras de grado? Esta tendencia de ir ampliando el universo de carreras a acreditar plantea dos tipos de problemas. Uno tiene que ver con la saturación de los procesos dentro de la propia CONEAU, cuya principal actividad ya recae en la acreditación. ¿Cuántos más expedientes se pueden gestionar mediante una agencia que centraliza todo el sistema universitario? ¿Lo podrá hacer eficientemente, en tiempo y contará con la información adecuada para realizar dichos juicios? Paralelamente, ¿podrá el Estado financiar en las universidades públicas los planes de mejora de los resultados de las acreditaciones de todas las áreas disciplinarias con la misma intensidad que lo hizo de un reducido número de carreras? Si no lo puede hacer, ¿se volverá menos atractiva la acreditación?

Paralelamente existe otro problema. El modelo de estándares acordados por las comunidades académicas ha podido llevarse adelante, no sin críticas, en las carreras de disciplinas duras, ya sean puras o aplicadas. Pero estos acuerdos, que están basados en su mayoría en los contenidos mínimos de los planes de estudios de los programas, ¿podrán seguir siendo de mínimos en las áreas disciplinares blandas, que entre otras cosas, se definen por tener menor nivel de acuerdos epistemológicos? Esto nos lleva a dos problemas relacionados, ¿existirá la posibilidad de llegar a acuerdos? En las carreras universitarias de formación de docentes pareciera que no va a ser muy fácil. Y si se llegan a

acuerdos, estos, ¿serán sobre los contenidos mínimos o generarán demasiados contenidos? Esto pareciera contribuir a la idea de algunos académicos de que los planes de estudios serán muy determinados por los estándares, restándole a las universidades o a las direcciones académicas de dichas carreras espacios para determinar el curriculum con carácter innovador.

La mayoría de las preocupaciones que atañen a la CONEAU parecieran residir en cómo instrumentalizar los procesos de acreditación, desde su posibilidad operativa, y desde la necesidad de incorporar a las comunidades académicas para balancear y compensar los aspectos burocráticos y de control de los procedimientos. Pero el sistema está dejando de lado su preocupación por cómo la evaluación de la calidad puede generar autónomicamente procesos formativos de mejora. La CONEAU ha optado por aumentar el carácter normativo de la evaluación institucional, a pesar que la teoría sobre evaluación formativa va en contra de esta tendencia, solicitando para los procesos de evaluación externa cierta información obligatoria, más propia de los procesos de acreditación. A su vez, pareciese que el sistema ha desistido de promover la evaluación formativa, pues no se evidencia de manera generalizada la preocupación por esta, ni de cómo se relaciona con procesos virtuosos de calidad, que la vinculen positivamente con procesos autónomos de evaluación.

Muchos menos se percibe la incorporación de ciertas tendencias que se empiezan a desarrollar en el exterior: aquellas relacionadas con la implantación de sistemas internos de aseguramiento de la calidad en las instituciones universitarias, de departamentos de investigación institucional, o de organismos que reduzcan el peso de la constatación de la calidad a la Agencia -en nuestro caso a la CONEAU- y que la asuman como un desafío interno y de ejercicio responsable de la autonomía de las universidades. En Estados Unidos, en Canadá y en países europeos se tiende ya a procesos de metaevaluación, en los que la evaluación externa consiste en analizar cómo las instituciones se autoevalúan.

Otro problema añadido es la calidad de la información con que se realizan los procesos de evaluación. Sigue siendo un déficit la necesidad de contar con información fiable y ágil, tanto para la gestión, como para las evaluaciones formativas o de control en las instituciones universitarias argentinas, a pesar de la preocupación de la Secretaría de Políticas Universitarias, de las propias instituciones y de grupos académicos, como lo ha demostrado el proyecto ALFA-INFOACES, cuya coordinación para los países del MERCOSUR ha estado a cargo del NIFEDE-UNTREF.

En conclusión, es un desafío para el sistema universitario argentino y sus agentes, universidades, académicos, agencias y organismos públicos, discutir, proponer y construir propuestas que contribuyan a mejorar la calidad de los procesos de evaluación y acreditación de la calidad en el nivel universitario y de los estudios requeridos para ello. Por lo tanto es fundamental concentrarse no sólo en su calidad intrínseca sino también en su contribución al desarrollo científico, tecnológico, económico y social, así como la formación de ciudadanos con capacidades para construir una sociedad cada vez más integrada y justa.

## 8. Referencias bibliográficas

- Aiello, M. y Willem, C. (2004). El blended learning como práctica transformadora. *Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación* 23, 21-26.
- Aiello, M. (2011). *Evaluación institucional y cultura académica*. Madrid: Editorial Académica Española.
- Bauer, M. y Kogan, M. (1997). Evaluation Systems in the UK and Sweden: successes and difficulties. *European Journal of Education* 32(2), 129-143.
- Becher, T. y Trowler, P. (2001). *Academic tribes and territories*. Second Edition. Buckingham: Open University Press.

- Dias Sobrinho, J. (2010). Acretacao da Educacao Superior. En F. López Segrera y D. Rivarola comps. *La Universidad ante los desafios del Siglo XXI* (pp. 61-295). Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Dias Sobrinho, J. (2013). Evaluación de la educación superior brasileña: dilemas y desafios en la construcción del sistema evaluativo. En C. Nosiglia (comp.). *La Evaluación Universitaria. Reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional* (pp. 95-108). Buenos Aires: Eudeb.
- Fernández Lamarra, N. (2003). *La educación superior argentina a debate. Situación, problemas y perspectivas*. Buenos Aires: Eudeba-IESALC.
- \_\_\_\_ (2007). *Educación Superior y Calidad en América Latina y Argentina. Los procesos de evaluación y acreditación*. Caseros: EDUNTREF.
- \_\_\_\_ (2010). *Hacia una nueva agenda de la educación superior en América Latina*. México: ANUIES.
- Guba, E. y Lincoln, Y. (1990). *Fourth Generation Evaluation*. London: Sage Publications.
- Harvey, L. y Knight, P. (1996). *Transforming Higher Education*. Buckingham: Open University Press.
- Kells, H. (1991). La insuficiencia de los indicadores de rendimiento para la educación superior: la necesidad de un modelo más global y formativo. En M. De Miguel, J. Mora y S. Rodríguez Espinar (coords). *La evaluación de las Instituciones Educativas* (pp.93-120). Madrid: Consejo de Universidades.
- Krotsch, P. (2001). *Educación Superior y reformas comparadas*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- Lemaitre, M.J. (2011). Institutional Management and Quality Audit: the experience in Chile. En M. Shah y S. Nair (eds). *External Quality Audits: Has it Improved Quality Assurance in Universities* (pp. 102-132). Camberra: Woodhead Publishing (Oxford) Limited.

- Neave, G. (2001). *Educación Superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Barcelona, Gedisa.
- Nosiglia, C. (2013). Universidad y Evaluación de la Calidad, una relación controvertida: el caso de la UBA. En C. Nosiglia (comp.). *La Evaluación Universitaria. Reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional* (pp. 191-204). Buenos Aires: Eudeba.
- Rodríguez Espinar, S. (1997). La Evaluación Institucional Universitaria. *Revista de Investigación Educativa*, 15(2), 179-214.
- Simons, H. (1999). *Evaluación Democrática de Instituciones Educativas*. Madrid: Ediciones Morata.
- Trebiño, H. (2013). Modelos de evaluación de la calidad y consecuencias prácticas de su aplicación: el caso argentino. En C. Nosiglia (comp.). *La Evaluación Universitaria. Reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional* (pp. 139-152). Buenos Aires: Eudeba.

### **Datos de autoría**

**Norberto Fernández Lamarra.** Director de Posgrados en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), donde dirige el Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, el Programa de Posgrados en Políticas y Administración de la Educación, el Doctorado sobre Política y Gestión de la Educación Superior y las Revistas RAES ([www.raes.org.ar](http://www.raes.org.ar)), RELEC ([www.saece.org.ar/relec](http://www.saece.org.ar/relec)) y RELAPAE, ([www.relapae.com.ar](http://www.relapae.com.ar)). Es Presidente de la Sociedad Argentina de Educación Comparada (SAECE) y Vicepresidente del WCCES.

**Martín Aiello.** Doctor por la Universidad de Barcelona. Profesor titular de la UNTREF e investigador del Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación. Coordinador Académico del Programa Interuniversitario de Doctorado en Educación entre la UNTREF, la UNLa y la UNSAM. Dirige el Doctorado en Educación Superior de la Universidad de Palermo, Argentina.



## **Capítulo II.**

### **Fundamentos, alcances y resultados de la Prueba INICIA: Una Evaluación Preliminar de la Formación Inicial Docente en Chile.**

*Oscar Espinoza, Dante Castillo  
y Manuel Alzamora*

#### **1. Introducción**

El propósito de este capítulo es desarrollar un análisis crítico de la prueba INICIA. Un instrumento de evaluación chileno dirigido a los egresados de las carreras de educación de las instituciones de educación superior, aplicado por primera vez en el año 2008 y que forma parte de un Programa de Fomento de la Calidad de la Formación Docente. El análisis busca profundizar el debate respecto de su pertinencia en tanto instrumento de evaluación capaz de determinar los conocimientos y habilidades adquiridas por los estudiantes egresados de carreras universitarias de educación. Del mismo modo, se busca describir en detalle su origen, los principios que la guían, los criterios sobre los cuales se construyen los instrumentos, la metodología empleada, los resultados obtenidos y su alcance. Paralelamente, interesa conocer la opinión que el mundo académico manifiesta respecto del instrumento, el valor que le asignan y las críticas que le hacen. La finalidad última del capítulo, es la de ofrecer claves interpretativas

e hipótesis que constituyan un aporte a la imprescindible labor de reflexión crítica respecto de los instrumentos de evaluación y su función en el ámbito del diseño e implementación de las políticas públicas en educación.

Metodológicamente, este capítulo ha sido elaborado a partir de una recopilación documental, de datos cualitativos y cuantitativos, sobre la base de fuentes secundarias. La información estadística, respecto de los resultados, los participantes y las universidades, fue extraída de las bases de datos del Ministerio de Educación al igual que los temarios y programas, de cada una de las pruebas. A su vez, los análisis, opiniones y reflexiones que distintos intelectuales y académicos han realizado sobre esta temática fueron recogidos de fuentes secundarias (libros y artículos científicos).

En términos de los referentes conceptuales que guían la reflexión, el enfoque argumentativo puede ubicarse en las teorías de la “resistencia y de la producción cultural”, en los que se sitúan autores tales como, Henry Giroux (1983), Michael Apple (1986, 1996), Paul Willis (1988), Mark Ginsburg (1991) y Jean Anyon (1980). Del mismo modo, para abordar el análisis se consideran ciertos aspectos de las teorías de la “reproducción social y cultural”, magistralmente representada por Bernstein (1977), Bourdieu y Passeron (1977). Junto a lo anterior, desde el punto de vista de los paradigmas pedagógicos contemporáneos, la reflexión se ubica en la tradición crítica, diferenciándose del enfoque técnico funcionalista y la teoría del capital humano (Becker, 1964; Collins, 1986; Schultz, 1961, 1981). Por lo tanto, esta reflexión considera que la teoría y la práctica se retroalimentan mutuamente. Del mismo modo, y consecuente con el paradigma crítico, la presente reflexión también considera que la teoría busca intervenir y transformar la práctica. Por lo mismo, desde la perspectiva del rol del investigador en educación, el texto postula que éste se involucra con su realidad, organiza e interviene culturalmente en el aula y busca favorecer procesos de transformación sociocultural.

Este análisis se justifica por la relevancia que se le está dando en Chile a la formación inicial docente y a los factores asociados a la mejora de la calidad de la educación junto con los elementos o procedimientos que buscan revertir los efectos de la inequidad y segregación del sistema escolar chileno.

El capítulo ha sido estructurado en cinco apartados. El primero corresponde a esta introducción que comprende la ubicación conceptual de la temática, la explicitación de los objetivos del estudio, la justificación de la temática analizada y la organización del texto. El segundo da cuenta del contexto en el que se ubica la temática, es decir, la descripción del contexto nacional; la historia, origen y evolución de los sistemas de evaluación en Chile y de la prueba INICIA en particular. El tercer apartado describe la prueba INICIA, estableciendo quién evalúa, qué se evalúa, a quién se evalúa, cómo se evalúa, cómo se ofrecen y comunican los resultados de la evaluación, qué tipo de conocimiento se construye a partir de la evaluación, cómo se ofrece dicho conocimiento y a quién, y qué se hace con la información obtenida. En el cuarto se consigna un debate que aborda analíticamente las fortalezas, debilidades, desafíos e interrogantes que plantea la aplicación de la prueba INICIA. En el apartado final se relevan las principales conclusiones del estudio.

## **2. El contexto de la Evaluación INICIA**

La política educativa chilena sostiene su discurso y su estrategia para abordar el desafío de una mejor calidad y una mayor equidad en el sistema escolar, asumiendo que muchos países del mundo miran actualmente a la escuela, y particularmente al aula de clases, como el principal foco al que apunta su política educativa (Manzi, 2010). Lo anterior ha conllevado que la mirada se torne hacia los profesores quienes, según la evidencia internacional, en estos contextos educativos tienen un gran impacto sobre los resultados académicos de sus alumnos (Brunner y Elacqua, 2003; Hunt, 2009). En base a esto,

Chile ha centrado sus esfuerzos en definir medidas que ayuden a maximizar el potencial transformador de los docentes (Gutiérrez, 2011), de modo de atender a la calidad y la equidad que requiere el sistema educativo, en general, y el primario y secundario en particular.

Tomando lo anterior como punto de partida, esto es, la importancia del rol docente en contextos educativos, y en vista de las múltiples publicaciones vinculadas a la necesidad de alcanzar calidad y equidad en la educación chilena, se asume, según García-Huidobro (2011), que las escuelas cuentan actualmente con docentes que no estarían haciendo bien su trabajo, producto de las opciones y omisiones del sistema político y administrativo imperante en educación. Principalmente, se ha diagnosticado una mala formación inicial docente y, producto de ello, las escuelas donde éstos ejercen presentan deficiencias en sus resultados (Pedraja, *et al.*, 2012). Tal escenario se sustenta, además, en diversas recomendaciones esbozadas por un informe de la OCDE (2004). En ese contexto, en el citado informe se agrega que esta situación “*no (es) por culpa propia* (de los profesores)”, centrando el debate en aspectos vinculados a la política educativa y a las instituciones que forman a estos profesionales, donde agrega: “el currículo de formación de profesores en las universidades no parece estar avanzando al mismo ritmo para proveer una preparación más fuerte en materias específicas o vincular los cursos de pedagogía al nuevo currículo” (OCDE 2004, p.291). La OCDE plantea esto como una “*brecha de capacidad*”, asumiendo que los docentes han recibido una pobre formación inicial<sup>1</sup> o bien que no se ha estructurado un sistema de desarrollo profesional continuo que los prepare para enseñar las diversas materias de acuerdo al nivel

---

1. Se entiende por Formación Inicial Docente la preparación que reciben los estudiantes de carreras de educación en los diversos programas de pregrado, en Universidades e Institutos Profesionales, que los habilitan para desempeñarse en establecimientos educativos (Gutiérrez, 2011).

que exige el currículo actual chileno (Brunner y Elacqua, 2003; García-Huidobro, 2011; Vaillant, 2010).

La discusión en torno a la situación y la formación de los docentes, no es algo nuevo. En efecto, incluso en el contexto de las profundas transformaciones neoliberales introducidas en Chile desde la década de los ochenta, se señalaba que se debía trabajar en mejorar tanto la situación laboral como la formación inicial de los profesores. No obstante, durante la dictadura de Pinochet la situación laboral de los docentes alcanzó un importante deterioro a fines de los años 80 (OCDE, 2004).<sup>2</sup> Iniciada la transición a la democracia se comienza a trabajar por mejorar la crisis en la que se encontraba el magisterio. Una de las primeras medidas que se promueve es la creación del Estatuto Docente (1991) que, pese a las críticas que recibió y que actualmente continúa recibiendo, incluso luego de las múltiples enmiendas que se le han realizado en los últimos veinte años, en su momento sacó a la profesión de una situación de enorme precariedad.

A su vez, para intentar asegurar mayor calidad de la formación inicial de los profesores se han implementado distintas medidas desde la década de los noventa. Así, haciendo un breve recorrido cronológico, se comienza con la determinación del carácter universitario de la formación que se consagra con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE (Ministerio de Educación, 1990). Con posterioridad, se crean el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (PFFID) (1997-2002) que promovió la renovación y ampliación de las prácticas profesionales, y el Programa de Perfeccionamiento Fundamental (1997-1999) que acompañó el inicio de la reforma curricular, seguido por cursos de actualización pedagógica y curricular, y la beca para estudiantes destacados que ingresan a pedagogía (desde 1998). Al finalizar la década del 90, surgen otras iniciativas vinculadas al mejoramiento de la calidad

---

2. Ver el texto del Informe sobre la educación chilena de la OCDE (2004, pp.115-116) donde se describe con mayor detalle esta situación.

y equidad de la educación superior en Chile, tal como aconteció, por ejemplo, con el Programa MECESUP (1999), instalado para articular la política educativa en Chile, bajo la promulgación de la ley que regulariza los mecanismos tanto del aseguramiento de la calidad de la educación como de su verificación<sup>3</sup>. A comienzos de se introduce la elaboración de estándares de desempeño para la formación inicial docente (Pedraja, et al, 2012). Junto con ello, dentro del marco de las modificaciones al Estatuto Docente, se introdujo en el año 2004 el Sistema de Evaluación de los Profesores Municipales y acto seguido, se implementa la acreditación obligatoria para las carreras de pedagogía el año 2006 (Ley 20.129, Art. 22). En fecha más reciente (2008), comienza el Programa INICIA (García-Huidobro, 2011; Manzi, 2010), al cual nos referiremos más adelante.

La formación inicial docente también ocupó parte importante de la agenda del gobierno del presidente Sebastián Piñera (2010-2014), durante el cual se aprobaron dos leyes relevantes. La primera titulada “Calidad y Equidad de la Educación” (Ley 20.501) que fuera promulgada el 08 de febrero de 2011 (García-Huidobro, 2011), y una segunda ley, “Formación e Inicio del Ejercicio Profesional Docente”, 09 de octubre de 2013 (Ministerio de Educación Chile, 2013). Ambos cuerpos legales se hallan vinculados a las acciones del Programa INICIA.

Pese a las distintas iniciativas impulsadas en las últimas décadas y que acaban de ser enumeradas, aún se mantienen pendientes y, por ende, requieren la atención del Estado, tanto la situación laboral como el proceso formativo de los docentes. En lo que respecta a la situación de los docentes, los esfuerzos se han enfocado a mejorar las condiciones de trabajo en las cuales se desenvuelven los profesores, donde existe un notorio desgaste profesional, una subvaloración de su labor y una tendencia a la

---

3. Espinoza, González, Fecci, Prieto y Marianov (2006). Informe Educación Superior en Iberoamérica: El Caso de Chile. Santiago: CINDA.

disminución de los salarios, entre otros. Por otro lado, en lo que concierne a la formación de los docentes, los esfuerzos se han enfocado a: hacer de la docencia una carrera atractiva, mejorar la suficiencia de conocimientos adquiridos y articular de mejor manera el escaso vínculo entre la educación inicial, la formación continua y las necesidades escolares (García-Huidobro, 2010; Manzi, 2010).

En el contexto de la formación inicial de profesores se han puesto en marcha ciertas iniciativas<sup>4</sup> tendientes a enfrentar las materias que siguen constituyéndose en un desafío de primera importancia para mejorar los procesos de formación de nuevos profesores. Estas materias se centran en cuatro aspectos que guardan estrecha relación con problemas de políticas de mejoramiento de la formación docente, a saber: a) Escasez de postulantes de buen rendimiento académico motivados por la docencia; b) Insuficiente calidad de los programas de formación de nuevos educadores; c) Débil proceso para acreditar los programas e instituciones formadoras de profesores; y d) Debilidad en la inducción al trabajo de nuevos profesores (Gutiérrez, 2011).

Una de las iniciativas que ha intentado ocuparse de las materias que afectan a la formación docente, es el Programa de Fomento de la Calidad de la Formación Inicial Docente, también conocido como Programa INICIA, cuyo propósito declarado fue fortalecer la formación inicial docente, mejorando los currículos y las prácticas de formación para ofrecer a los estudiantes oportunidades de aprendizajes de calidad. Se esperaba responder de esta forma a la premisa de que la calidad de la formación inicial de los profesionales de la educación es una pieza clave para mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes del

---

4. Creación de Comisión de Formación Inicial Docente; Becas para estudiantes con buenos puntajes en pruebas de selección universitaria que acecen a carreras de educación; Perfeccionamiento docente, y; Acreditación de carreras de educación.

país (García-Huidobro, 2010; Pedraja, Araneda, Rodríguez y Rodríguez, 2012).

Para ello, el Programa INICIA cuenta con tres componentes o líneas estratégicas: La primera línea hace referencia tanto a la definición de estándares y orientaciones para la formación inicial docente, como al diseño de instrumentos técnicos que describen lo que cada docente debe saber de la disciplina y su enseñanza. La segunda línea se remite al diseño e implementación de una evaluación de conocimientos y habilidades de los egresados de carreras de pedagogía y cuya finalidad es entregar información a las instituciones y a los evaluados, permitiéndoles llevar a cabo iniciativas que conlleven al mejoramiento de la formación. Por último, se encuentra la línea encargada del establecimiento de un programa de apoyo por medio de recursos concursables para ejecutar proyectos de mejoramiento de las carreras de pedagogía, considerando como base los estándares orientadores y los resultados derivados de la evaluación diagnóstica (Pedraja *et al*, 2012; García-Huidobro, 2010). Sin embargo, en palabras de García-Huidobro (2010, p.2) “el Programa INICIA se desnaturalizó y pasó a ser la Prueba INICIA”, ya que para este investigador, todo el quehacer del programa INICIA adquiere sentido a partir de la “evaluación” de los egresados en desmedro de los otros tres componentes del programa.

Con todo, la Prueba INICIA, el Examen de Excelencia Profesional (García-Huidobro, 2011) o la Evaluación INICIA, como lo denomina el Ministerio de Educación<sup>5</sup>, es un examen que se aplica anualmente, de forma voluntaria, a los egresados de pedagogía en Educación Parvularia, Básica y Educación Media. Está integrado por una batería de pruebas que deben rendir estos egresados<sup>6</sup>. En su elaboración participan, según se consigna en la página del Ministerio de Educación de Chile, especialistas y

---

5. Ver <http://www.evaluacioninicia.cl>

6. Mayor información se desarrolla en el siguiente apartado que describe esta prueba.



técnicos quienes de forma rigurosa construyen estos instrumentos de evaluación educacional y, con la supervisión del Centro de Perfeccionamiento en Educación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), procuran que éstos cumplan con características de confiabilidad y validez (Resultados INICIA, 2012).

Respecto de los estándares que servirían de base para la construcción de estas pruebas, se ha visto que pese a los esfuerzos por incorporarlos, ya sea a los currículos de las instituciones formadoras como a las propias pruebas de medición, su vinculación con aspectos que tocan la realidad del ejercicio de la profesión docente, es un tema que aún se encuentra en entredicho. En principio, si aún no se definen temas como decidir, por ejemplo, las especialidades que darán lugar a las carreras o títulos o bien que se defina lo que debe conocer y saber hacer cada tipo de profesional y, hasta que no se conozcan los perfiles de salida o marco de competencias indispensables para el ejercicio profesional, es imposible construir una prueba que contenga “estándares” de evaluación (García-Huidobro, 2010). La principal razón para afirmar que la aplicación de una prueba de conocimientos estandarizada para egresados de carreras de educación sería desenfocada para alcanzar la calidad docente, radica en la complejidad de los problemas, anteriormente señalados, que afectan al sistema de formación inicial de profesores (Gutiérrez, 2011).

Según postula García-Huidobro (2010, 2011), esta prueba se aplicó hasta el año 2011 sin contar con estándares de formación docente explícitos y consensuados con las universidades, aplicando simplemente a los egresados de pedagogía pruebas construidas a partir de las que se habían utilizado para evaluar a los profesores en ejercicio sobre conocimientos disciplinarios. Por tanto, no se dio a estas instituciones la posibilidad de adecuar la formación que entregaba a dichos estándares. La “*improvisación*” con la que se enfrentó la aplicación de esta prueba, en los tres primeros años, hizo que ésta fuera aplicada de forma experimental y voluntaria, tanto para las instituciones como para

los estudiantes egresados, y que sus resultados no fueran públicos. No obstante, la institución que se marginaba de participar en el proceso evaluativo pasaba a ser sospechosa de poca calidad y seriedad. Adicionalmente, éstas no tendrían acceso a futuros proyectos de fortalecimiento para la formación de sus alumnos, que se vinculan con el tercer componente del programa, ya que no contaban con diagnóstico para elaborarlos. Por otra parte, el año 2011 el Ministerio de Educación decide, sin consultar a las partes involucradas, comenzar a publicar los resultados.

Respecto a la publicación de los resultados, existen críticas que apuntan a los usos que se hacen y se prometen hacer respecto de ellos. Por una parte, éstos han sido dados a conocer de un modo que busca mostrar las falencias (antes señaladas) respecto de la formación inicial docente. Sin embargo, la forma en que los resultados de esta prueba son mostrados indica que éstos caen en el mismo sesgo socioeconómico que la Prueba de Selección Universitaria (PSU)<sup>7</sup> (Pedraja, et al, 2012). En efecto, es posible, a partir de estos resultados, asociar a aquellos centros donde acceden a estudiar pedagogía con los puntajes en la PSU, pues en un contexto de educación de mercado, las instituciones de educación superior, se distinguen en función de las condiciones que desarrollan para seleccionar a los estudiantes con altos o bajos puntajes en la prueba de selección universitaria, donde además, mientras más alto es el puntaje de selección más alto es el arancel mensual que deben pagar las familias. Por lo mismo, las probabilidades de éxito o fracaso de los jóvenes se vinculan directamente al puntaje PSU y a la selectividad de las IES. Ésta sería una de las principales críticas que se hace respecto de la aplicación de este tipo de pruebas. Sólo perpetúa las diferencias de calidad y equidad presentes en todo el sistema

---

7. La Prueba de Selección Universitaria es un instrumento de evaluación que se aplica en Chile para acceder al sistema de educación universitario.

educativo chileno, en lugar de formar parte fundamental de la política pública destinada a fortalecer la profesión docente.

Actualmente se vive una competencia por lograr matrícula, sin embargo y bajo la lógica de mercado, muchas de estas ofertas no establecen restricciones mayores sino que se orientan a ofrecer más por menos; es decir, carreras más cortas y con menor exigencia (García-Huidobro, 2010). Todo ello amparado en lo que la ley permite y en lo que la parte demandante requiere. En este contexto, las carreras de pedagogía en una altísima proporción (97% aproximadamente) han sido acreditadas en nuestro país (dada la obligatoriedad que establece la Ley 20.129). Pese a ello, los resultados de la prueba INICIA han sido precarios (Díaz, 2011). Se espera, en este sentido, que la institucionalidad gubernamental opere con mecanismos efectivos de regulación y apoyo garantizando mayor eficiencia en el desarrollo de esta profesión (Beca y otros, 2006). Con ello se busca avanzar hacia una mayor regulación de la pedagogía, para asegurar calidad y alineación con las políticas educativas y curriculares; lo que se ha visto impedido por la forma prevalente de entender la autonomía universitaria y por el privilegio que se otorga a los mecanismos de mercado presentes en la educación superior en Chile (García-Huidobro, 2011).

Dada la situación que vive la educación superior en Chile y las pocas herramientas regulatorias con las que cuenta el poder ejecutivo, se estaría aceptando la prueba INICIA, como una vía no ideal, pero factible para regular en parte la formación inicial docente. Lamentablemente, la prueba INICIA es una herramienta que no resuelve los dilemas que enfrenta cotidianamente la formación docente. En ese contexto, y considerando la reciente incorporación de Chile a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se torna cada vez más necesario conocer otros sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación universitaria implementados por los países que la conforman donde las pruebas de tipo estandarizadas no condicionan sus políticas educativas (Díaz, 2011).

### 3. Descripción del sistema de evaluación INICIA

Como ya se mencionó, la prueba INICIA es un instrumento de evaluación que forma parte del Programa de Fomento de la Calidad de la Formación Docente que fue construida para ser administrada a los estudiantes que están en la fase de egreso de las carreras de pedagogía de universidades e institutos profesionales. La prueba está a cargo del Centro de Medición (MIDE-UC), de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Gutiérrez, 2011) y se aplica, desde el año 2008, comenzando con los egresados y estudiantes<sup>8</sup> de último año de Pedagogía en Educación Básica. El año 2009 se incorporan los egresados de Educación Parvularia y el año 2012 rinden también la prueba los egresados de Pedagogía en Educación Media.

La elaboración de preguntas se realiza en base a una tabla de temarios y especificaciones técnicas, en la que se señalan cuáles son los saberes centrales a evaluar y que todo egresado de pedagogía debiera dominar al momento de ejercer su profesión; es decir, lo que todo profesor debe saber y saber hacer en el aula (Ministerio de Educación, 2014). Según lo informado por éste mismo ministerio, estos saberes estarían en concordancia con los “Estándares Orientadores para Egresados de Carreras de Pedagogía en Educación Básica, en Educación Media y Educación de Párvulo”<sup>9</sup>; estándares que se dividen en dos áreas de saberes: Disciplinarios y Pedagógicos. Los primeros están referidos a los conocimientos y habilidades en el área de competencia, conocimiento del currículum, comprensión de los modos de aprendizaje de la disciplina, diseño, planificación y elaboración de experiencias de aprendizaje y evaluación específicas. Los segundos, están referidos al conocimiento que los egresados tienen respecto de los estudiantes y sus medios de aprendizajes, su conocimiento acerca del diseño de procesos de

---

8. El año 2008 la evaluación incluyó a estudiantes del último año de carrera (Ver Resultados INICIA 2008).

9. Publicados por el Ministerio de Educación.

aprendizaje y evaluación, la promoción de ambientes adecuados de aprendizaje, la gestión de clases, estrategias de formación personal y social de los estudiantes, la alianza con la familia y la comunidad, y el compromiso y responsabilidad profesional.

En cuanto a los instrumentos evaluativos que componen la Prueba, y que abarcan los saberes disciplinarios y pedagógicos, algunos de ellos han sido incorporados de forma progresiva, en tanto que otros se han incorporado y luego han sido eliminados, según se observa en la Tabla 1 (Anexo 1). Dicha tabla también muestra la vinculación de estos instrumentos con los distintos actores a quienes se aplica esta evaluación, registrando desde su primera aplicación (año 2008) hasta la última (año 2012).

Respecto de los criterios con los cuales se explican los resultados<sup>10</sup>, en su primera aplicación el año 2008 para la “Prueba de Conocimientos Disciplinarios”, éstos se expresaban en porcentajes de respuestas correctas; pero no especificaba el criterio evaluativo respecto del significado de éstos, es decir, no se muestra el criterio de corte que pueda informar respecto de aprobación o reprobación de este ámbito por parte de los evaluados. Para la “Prueba de Habilidades de Comunicación Escrita” el criterio evaluativo se expresaba en una escala de 1 a 5, con las siguientes categorías: (1) “Desempeño deficiente”, (2) “Desempeño con algunas limitaciones”, (3) “Desempeño Aceptable”, (4) “Buen desempeño”, y (5) “Desempeño sobresaliente, demuestra excelencia más allá de lo esperado”. Cabe señalar que para ninguno de los dos ámbitos evaluados se entrega información de lo que significa o se quiere enfatizar respecto de los resultados, es decir, no se entrega más que un criterio nominal de resultados.

En su segunda aplicación (2009), se incluyó la “Prueba de Habilidades de uso de las TIC’s” y, sólo para egresados de

---

10. Publicados cada año por el Ministerio de Educación de Chile, a través de <http://www.evaluacioninicia.cl>

Educación Básica, la “Prueba de Conocimientos Pedagógicos” como nuevo ámbito a evaluar. Respecto de los criterios de evaluación, al igual que en su primera aplicación para el ámbito de “Conocimientos Disciplinarios”, éstos se expresan en un porcentaje y, nuevamente, no se señala un criterio respecto de lo que significa cada porcentaje. Los criterios para la evaluación de “Habilidades de Comunicación Escrita” se expresan, en esta oportunidad, en puntajes que van desde los 100 hasta los 500 puntos, con rangos de cien en cien, los cuales son equivalentes a los rangos de la prueba anterior, es decir, el rango “100” equivale al rango “1” de la prueba 2008 y su criterio de evaluación corresponde, al igual que en la prueba 2008, a “Desempeño deficiente”. En lo que concierne a los nuevos ámbitos sometidos a evaluación el año 2009, no se entregan resultados ni criterios evaluativos.

La aplicación de la prueba INICIA 2010 (tercer año de aplicación), incluye los cuatro ámbitos de evaluación, que deberían aplicarse tanto para egresados de Pedagogía en Educación Básica como para egresados de Educación Parvularia<sup>11</sup>. Los criterios de evaluación para el ámbito “Disciplinar” son los mismos que en las versiones anteriores y con las mismas características; lo que también se repite respecto de los criterios de evaluación para “Conocimientos Pedagógicos”. En cuanto a las “Habilidades de Comunicación Escrita” y “Habilidades en uso de las TIC’s”, no se presentan criterios evaluativos que den cuenta de la presencia (o ausencia) de esta “habilidad”, sólo se presenta, en términos porcentuales, cuántos de los evaluados se ubica dentro de uno y otro rango o categoría. Cabe señalar que para este año las categorías de evaluación para las “Habilidades de Comunicación Escrita” son: “Deficiente”, “Con limitaciones”, “Aceptable” y

---

11. El Informe de Resultados INICIA 2012, en su resumen de participación en la prueba para el año 2010, incluye a los egresados de Educación Parvularia. Sin embargo, en el Informe de Resultados de INICIA 2010, no se entrega resultados para esta población.

“Bueno”, pero no se entrega información respecto de cómo la equivalencia de estos rangos de puntajes se asocia a una u otra categoría.

En su cuarto año de aplicación la prueba INICIA 2011 incluyó para su evaluación los cuatro instrumentos referidos a cada ámbito de evaluación ya señalados anteriormente. Sin embargo, para el caso de los egresados de Educación Parvularia, las Pruebas de Conocimientos Disciplinarios y Pedagógicos se unieron en un solo instrumento. Así, para Educación Básica se aplicaron cuatro instrumentos y para Educación Parvularia se aplicaron tres. Los criterios evaluativos para las pruebas de “Conocimientos Disciplinarios” y de “Conocimientos Pedagógicos”, para el caso de los egresados de Educación Básica, fueron divididos en tres categorías. La primera, que da cuenta de un amplio dominio de estas habilidades y conocimientos, se denomina “Nivel Sobresaliente”; la segunda categoría, que da cuenta de un dominio sólo básico, se denomina “Nivel Aceptable”, y, la tercera categoría, en la cual se señala que el evaluado no demuestra conocimientos ni habilidades necesarias para iniciar el ejercicio de la profesión docente, se denomina “Nivel Insuficiente”. Para todas estas categorías se establecen tanto puntajes como porcentajes con punto de corte. En cuanto a los criterios evaluativos de la “Prueba de Conocimientos Disciplinarios y Pedagógicos”, que se aplica sólo a egresados de Educación Parvularia, se presentan en porcentajes, y entrega sólo información respecto del rango de porcentajes de respuestas correctas y cuántos de los evaluados se distribuyen en cada uno de esos rangos, pero no informa de criterios evaluativos. Respecto de los resultados para las pruebas de “Habilidades de Comunicación Escrita” y “Prueba de Habilidades TICs”, la información se entrega en conjunto, tanto para egresados de Educación Básica como para egresados de Educación Parvularia”. Para la primera prueba, estos resultados se presentan en dos criterios o categorías: “Logra un Nivel Adecuado” y “No Logra un Nivel Adecuado”, entregando para cada una de ellas los puntajes y

porcentajes de corte. No obstante, no se explica qué significan, en rigor, cada uno de estos criterios. En el caso de la segunda prueba (Habilidades en uso de las TICs) también se presentan dos criterios: “Aceptable” e “Insuficiente” donde, al igual que en la evaluación de las habilidades de comunicación escrita, se entregan los puntos y porcentajes de corte para cada uno de los criterios; sin embargo, esta prueba tampoco explica el significado de cada uno de estos criterios.

La última prueba INICIA (2012)<sup>12</sup>, que se aplicó a egresados de las carreras de Pedagogía en Educación Básica, Educación Parvularia y Educación Media, incluyó tres de las cuatro pruebas aplicadas en años anteriores. Este año no se incluyó la “Prueba de Habilidades en TICs”. Los resultados se presentan de forma separada para cada uno de los grupos sometidos a evaluación, donde los criterios, tanto para las pruebas de “Conocimientos Disciplinarios” y “Conocimientos Pedagógicos” se presentan, al igual que el año 2011, en tres categorías (Nivel Sobresaliente, Nivel Aceptable y Nivel Insuficiente) y con los mismos significados entregados el año anterior. Sin embargo, en esta oportunidad los resultados se publican sólo en términos porcentuales, sin establecer puntos de corte. En cuanto a las “Pruebas de Habilidades de Comunicación Escrita”, los resultados se presentan, también igual al año 2011, en las mismas dos categorías y adolecen de las mismas faltas informativas respecto de los puntos de corte para identificar su correspondencia a una u otra categoría.

Con todo, a través de los años en que se lleva aplicando esta prueba, los informes 2011 y 2012 son los que guardan mayor similitud. En consecuencia, se puede presumir que ya existe un único criterio respecto de la forma y los contenidos que incluirán los informes que dan cuenta de los resultados

---

12. La prueba INICIA para estudiantes egresados el 2013 se aplicará en conjunto con los egresados del 2014, según la página web <http://evaluacioninicia.cl>, en su portal de noticias (Consultado el 25 de marzo de 2014).



de las evaluaciones anuales. No obstante, habrá que ver como se presentarán los resultados de la evaluación conjunta que próximamente se realizará a los egresados de las cohortes 2013 y 2014.

Hasta ahora, la participación, tanto de las instituciones como de los egresados, en este proceso de evaluación, aún es voluntaria y, en cuanto a la evolución de esta participación, la tendencia que se aprecia respecto del aumento de las instituciones no se condice con el número de egresados evaluados. En efecto, al observar las siguientes tablas (Tabla 2 y 3, ver Anexo 2), se puede constatar que si bien la participación de las instituciones ha ido aumentando progresivamente desde el año 2008 hasta el 2012, la participación de egresados en el proceso experimentó una progresión positiva durante los tres primeros años (2008-2010), para luego declinar considerablemente en los años 2011-2012. Durante el año 2012 hubo una participación de apenas un 14% de los egresados en contraste con el 38% observado el 2008. En este contexto, en el Informe de Resultados INICIA 2012, publicado en la página del Ministerio de Educación, se plantea como “desafío” la aplicación de la prueba de forma obligatoria a todos los egresados de las carreras de pedagogía de todas las instituciones del país. Cabe señalar que el porcentaje de asistencia que se informa se calcula en base al universo de egresados<sup>13</sup> (titulados año anterior), es decir, a aquellos que tienen el cien por ciento de avance curricular y que estarían en condiciones de rendir la prueba en virtud de su condición de egresados.

---

13. La información contenida en la Tabla 3 es fiel reflejo de lo que se informa en la página del Ministerio de Educación (Resultados INICIA 2012). Se infiere que las cifras ahí señaladas respecto del “potencial universo” son aproximadas, ya que el cálculo porcentual de evaluados que ahí se presenta no coincide de forma exacta con el comparativo “potencial universo” versus “evaluados en relación con potencial universo”.

Los resultados de la prueba INICIA son de carácter público y es posible acceder a ellos a través de informes publicados en la página web institucional.<sup>14</sup> En éstos, los resultados se presentan por año, ofreciendo información general respecto de los resultados por institución para cada prueba aplicada. Sin embargo, información relevante que se presenta junto a los resultados, tal como se señaló anteriormente, varía de año en año. Esta información relevante está referida, por ejemplo, a la caracterización de los evaluados - nivel socioeconómico, dependencia de su establecimiento educacional de origen, puntajes PSU, nivel de educación de los padres, entre otras - que sólo se presentó de manera desagregada en el primer informe (INICIA, 2009).

Hasta el año 2012, los resultados nacionales e institucionales entregados al conocimiento público eran solo un promedio de puntajes de quienes rendían la prueba y la institución, por tanto, no tenía acceso a conocer el nivel de desempeño que lograba cada uno de sus estudiantes (Araneda, 2012). Sin perjuicio de lo anterior, y según lo informado en “Resultados INICIA 2010” (INICIA, 2010)<sup>15</sup>, las instituciones y los egresados tendrían<sup>16</sup> acceso a “Reportes Disponibles en Línea” que contienen la siguiente información:

- Para Egresados: Reportes individuales que contienen información relativa a: Resultados absolutos, totales y por dimensión evaluada y resultados comparativos con otras instituciones del país y los evaluados de su institución.
- Para las Instituciones: Reporte de resultados que se entrega a rectores, decanos y coordinadores, que

---

14. Se puede acceder a través del link “Información Para Egresados” o “Información para Instituciones”.

15. Ver <http://www.evaluacioninicia.cl>

16. No queda claro de qué forma o a través de qué canal se accede a esta información.

incluye: Asistencia y resultados por prueba. Los datos en este caso permiten comparar entre programas y sedes a nivel regional y nacional. Y, por último, reporte complementario posterior.

Ahora, respecto de los usos de esta información, el Ministerio de Educación de Chile, a través de su página web de INICIA, señala que ésta se entregaría a las instituciones para que supiesen en qué estaban fallando y se abriría un fondo de proyectos que les ayudaría a mejorar. Por otra parte, se espera que los resultados que obtengan los evaluados tengan impactos a futuro en materia de remuneraciones, donde el 30% con mejores resultados recibiría un sueldo superior al resto. El otro impacto se relaciona con las posibilidades de ejercer su profesión; es decir, a partir del resultado que obtenga cada evaluado, se sancionará si éste puede o no hacer clases en algún establecimiento educacional; específicamente, en centros educativos que reciban aportes del Estado (García-Huidobro, 2010).

Sin embargo, hasta el momento, según informan los propios organismos encargados de la prueba INICIA, el uso de los resultados sólo se ha materializado en acciones asociadas con la información dirigida tanto a los egresados como a sus respectivas instituciones, respecto de los resultados generales. Este es, en consecuencia, el único insumo que se provee a las instituciones para revisar sus propios procesos de preparación a futuros docentes.

Con todo, y según consta en informes oficiales del Ministerio de Educación, a través de su página web <http://www.evaluacioninicia.cl>, los propósitos de la evaluación INICIA estarían determinados por los objetivos que en cada informe se señalan, los cuales están, en general, referidos a las instituciones, a los egresados evaluados y a la política pública. A continuación, se señalan los objetivos que, según el informe de cada año, se persiguen en virtud de la aplicación de la prueba INICIA (Tabla 4, Anexo 3).

#### **4. Consideraciones y reflexiones sobre la evaluación INICIA**

Tomando en cuenta los lineamientos que emanan de la política educativa chilena, a partir de los objetivos que le otorgó a la prueba INICIA (Bachelet, 2008), es posible sostener que la justificación de esta evaluación fue en su momento un acierto. Lo anterior, en la medida que se la entienda como un reconocimiento de la política educativa, respecto de la crisis que afecta al sistema escolar. Dicho de manera escueta, la gran, y quizás única, fortaleza de la prueba INICIA radica en el hecho que, tras su promulgación, el Ministerio de Educación ha reconocido de manera pública los problemas de calidad y equidad que afectan al modelo educacional nacional, luego de 20 años de reforma post-dictadura.

Sin perjuicio de lo anterior, considerando la forma de implementarla, los rendimientos que de ella se extraen y el valor simbólico asociado a sus resultados, la evaluación INICIA destaca más por la variedad y magnitud de debilidades que ha evidenciado durante su implementación que por las fortalezas que posee. Tales debilidades se asocian tanto a su diseño técnico y procedimental, como a los impactos y consecuencias prácticas que la política pública en educación le está endosando al “ranking” que obtienen los estudiantes evaluados en función de los puntajes que alcanzan en la evaluación. Estas limitaciones se pueden agrupar, de manera analítica, en dos niveles o ámbitos. Por una parte, está la tipología de debilidades vinculadas a las dificultades u omisiones que la evaluación INICIA manifiesta al interior de su propio marco de referencia. Esta primera tipología puede denominarse críticas internas o técnicas. Por otra parte, la segunda tipología de debilidades se relaciona con el modelo de educación de mercado que ha caracterizado al paradigma educativo chileno y, consecuentemente, al marco conceptual desde el cual opera esta política. Este segundo grupo puede denominarse críticas externas.

### ***Críticas internas o de carácter técnico a la prueba INICIA***

La prueba INICIA también ha estado sujeta a una serie de cuestionamientos de actores que, estando de acuerdo con su implementación, manifiestan reparos técnicos a su aplicación (Educación, 2011; López, 2012). En primer lugar, se argumenta que la prueba, desde un punto de vista técnico, no está diseñada para medir una infinidad de propósitos y por lo mismo se debe tener claridad respecto del objetivo de la medición. Por ejemplo, para algunos actores y gestores educativos, esta prueba es un excelente mecanismo para evaluar los procesos de formación y los resultados que están obteniendo las universidades chilenas en la formación inicial docente (Manzi, 2010). Mientras que para otros (Ministerio de Educación, 2010), esta evaluación cumple la función principal de evaluar a los propios estudiantes de la educación superior. En otras palabras, desde un punto de vista técnico, la prueba INICIA debe definir con claridad el objeto de su medición.

Desde esta misma perspectiva interna, existe otra crítica técnica que postula que esta evaluación se encuentra enfocada a medir exclusivamente los conocimientos y dominios cognitivos de los estudiantes, en el área de la educación y la pedagogía, pero no tendría la misma robustez para determinar y/o visualizar el desempeño profesional. Sobre este aspecto particular, cabe precisar que un buen resultado en esta prueba de conocimientos específicos y, por tanto, una buena posición en el ranking, ni aseguran de manera alguna un buen desempeño profesional al momento de ingresar al mundo laboral.

Algunos resultados recientes de la performance de los egresados de las carreras de educación parvularia, educación primaria y secundaria (año 2012) revelan que en el ámbito de los conocimientos disciplinarios más del 50% de los egresados de las tres carreras obtuvieron una calificación insuficiente, lo que constituye un pésimo resultado y da cuenta que en el

plano cognitivo los futuros docentes no están aprehendiendo lo que deberían asimilar en la universidad. En el terreno de los conocimientos pedagógicos se aprecia que mientras uno de cada tres egresados de las carreras de educación básica y media obtuvieron una calificación insuficiente, en la carrera de educación parvularia hubo dos de cada tres egresados con similar performance (Ver Tabla 5, Anexo 4).

En lo que concierne al test que mide las habilidades de comunicación escrita los resultados son igualmente poco halagüenos. En efecto, en el caso de los egresados de las carreras de educación parvularia y educación básica, apenas la mitad de los jóvenes consigue un nivel adecuado de logro, en tanto que un tercio de los egresados que estarían habilitados para ejercer docencia en la enseñanza media no logró el nivel mínimo requerido (Tabla 5).

En los últimos años se ha discutido y se continúa discutiendo respecto de la capacidad y pertinencia que tiene la prueba INICIA, como un instrumento para habilitar laboralmente a los eventuales profesores de la educación parvularia, primaria y secundaria. Por una parte, existe un sector de intelectuales y gestores de la educación para quienes esta evaluación es tan competente para habilitar laboralmente que, incluso profesionales de otras disciplinas, también pueden voluntariamente rendir este examen (Ministerio de Educación, 2010; Educación 2020, 2010; Cox, 2010). Con lo anterior, se busca incluir a otros profesionales y a otras disciplinas ajenas al mundo escolar, pues, para esta perspectiva teórica y política, es perfectamente admisible que, por ejemplo, un ingeniero civil pueda participar en el proceso de enseñanza aprendizaje de las matemáticas en el nivel primario y o secundario, siempre y cuando haya obtenido un buen puntaje en la prueba INICIA. Desde un tiempo a la fecha, el Ministerio de Educación está autorizando el ejercicio de la docencia en el sistema escolar (nivel primario y secundario) a profesionales no pedagogos. Pero también existe otro sector, con dos visiones de distinto nivel crítico: para algunos intelectuales, educadores

y gestores de la educación, que representan a los sectores más detractores, la prueba INICIA nunca será un predictor del desempeño profesional, y para otro grupo, que representa un nivel crítico más moderado, ésta podría llegar a serlo, siempre y cuando la prueba incluya componentes y evidencias de la práctica profesional de los estudiantes de educación.

También se sostiene que la prueba INICIA no puede ser utilizada como un instrumento para premiar a los futuros docentes, pues esta acción incluiría sesgos y distorsiones en el mercado laboral. Es decir, se puede dar el caso que profesores recién egresados de la universidad ingresen a las escuelas con un salario superior a quienes llevan varios años de ejercicio profesional. No obstante, el discurso de quienes sostienen esta postura, no invalida el hecho que la prueba INICIA sigue asociándose a un incentivo o premio. Por lo tanto, de lo único que daría cuenta la prueba es de las dificultades técnicas asociadas a su implementación.

Por otra parte, la vinculación entre la prueba INICIA y los incentivos también se podría extender al desempeño de las universidades. Es decir, más que premiar a los estudiantes, en el contexto chileno, existen evidencias que dan cuenta de un discurso a favor de estimular a las universidades, pero, a aquellas cuyos egresados obtienen los puntajes promedio más altos en la evaluación INICIA. Una vez más, quienes discuten desde “lo técnico”, no cuestionan la pertinencia de la evaluación, sino más bien, el tipo de actor que se debería premiar. En efecto, mientras algunos académicos plantean que se debiera premiar al estudiante, otros postulan que debiera incentivarse a las universidades (Cox, 2010; Ministerio de Educación, 2010).

También desde la perspectiva técnica, pero dejando de manifiesto las implicancias teórico conceptuales asociadas, cabe mencionar aquellos discursos que proponen mecanismos para estimular a las universidades cuyos egresados obtienen buenos resultados en la prueba INICIA. Una posibilidad sería mediante el “castigo” a las instituciones que obtienen una

puntuación promedio, por debajo de los resultados que fije la administración educacional. Ello puede traducirse, en el caso de las instituciones que tengan egresados con buenos resultados en la prueba en la provisión de becas y créditos con aval estatal con tasas preferenciales, para que los estudiantes puedan pagar los aranceles más caros de las universidades públicas y privadas selectivas. Junto a lo anterior, los efectos de los estímulos a las universidades selectivas, no tardarían en reflejarse en las privadas no selectivas o menos selectivas, pues, al no contar con prerrogativas financieras, los estudiantes universitarios no verían en ellas una opción para estudiar y/o para insertarse en el mercado laboral. Pero con estas discusiones técnicas, una vez más no se pone en entredicho la pertinencia conceptual de la evaluación INICIA, pues lo que se discute es el mecanismo técnico para premiar a universidades públicas y privadas, sin provocar irritación en los movimientos sociales que desde hace algunos años vienen criticando la subvención estatal que se entrega a las universidades privadas.

Otro llamado de atención técnico tiene relación con la oportunidad en la que se aplica la prueba, pues, hasta el momento, la evaluación no se realiza al finalizar completamente la formación profesional. En ese marco, las instituciones de educación podrían señalar que los estudiantes aún no contaban con el ciclo de formación finalizado, explicando en parte los resultados que se obtengan. En otras palabras, el momento en el que se aplica actualmente la prueba conlleva un sesgo metodológico. Junto a ello, también habría que considerar que la Ley General de Educación en Chile le otorga autonomía a las universidades para que definan las bases curriculares de las carreras y programas de postgrado. Dado ello, se corrobora que los currículos y los planes de estudios son disímiles entre unas y otras casas de estudios y, por ende, los contenidos evaluados por la prueba INICIA, no necesariamente responderían a esta diversidad y variedad curricular.



Otro aspecto que no puede ignorarse se relaciona con los estándares que sirven de referencia para la construcción de los ítems que dan vida a la prueba INICIA, los cuales no fueron discutidos ni contruidos de manera participativa. Por ese motivo, para algunos especialistas esto no sólo se traduce en un cuestionamiento de la legitimidad del instrumento, sino que también en una falta de consenso para definir los estándares que debería incluir esta evaluación (García-Huidobro, 2010). De hecho, luego de tres años de implementación de la prueba se sostenía: “...comenzado el proceso se solicitó la elaboración de estándares para educación básica a dos universidades, los que todavía no se han utilizado para diseñar la prueba (empero)... se tiene estándares de cuatro disciplinas troncales de la educación básica, pero no se ha decidido si los titulados de básica deben cumplirlos todos o si habrá especialidades” (García-Huidobro, 2011, p. 20). Además, si bien la primera prueba se administró en el año 2008, recién en el año 2009 la Universidad de Chile inició la elaboración de los estándares de lenguaje y matemáticas, y la Pontificia Universidad Católica los estándares de Ciencias Sociales y Ciencias Naturales.

Desde el punto de vista de la calidad técnica de la prueba INICIA y no desde el cuestionamiento teórico, se ha planteado que los contenidos evaluados por los indicadores incluidos en este instrumento no estarían completamente alineados con el currículum oficial de la enseñanza parvularia, primaria y secundaria prescrito por el Ministerio de Educación, que es el ente que fija los contenidos mínimos de los planes y programas de estudios del sistema escolar. En ese marco, el currículum implementado por las escuelas, igualmente, incluye una diversidad de proyectos educativos. Por lo mismo, sería posible encontrar profesores bien evaluados, en virtud de los puntajes que obtuvieron en la prueba INICIA, pero que no se ajustan, necesariamente, a las demandas del proyecto educativo y al currículum que implementa la escuela o liceo donde enseña.

***Críticas externas o conceptuales a la prueba INICIA***

A continuación se esbozan y discuten algunas de las principales críticas “externas” o conceptuales que se han formulado a la prueba. La evaluación INICIA se sostiene en la premisa que la crisis de equidad y de calidad observada en el sistema escolar chileno se explica por las falencias que manifiestan las escuelas para lograr buenos resultados<sup>17</sup>, o para mejorar el trabajo en el aula (Gimeno, 1976). En este sentido, la ideología subyacente de la política educativa chilena ha dictaminado que la responsabilidad por la mejoría en la calidad y equidad educativa se resuelve exclusivamente en lo que hace cada unidad educativa. Lo anterior implica no transparentar la responsabilidad que tiene la propia política nacional en educación. En resumen, en Chile se ha naturalizado e institucionalizado la creencia que el problema de la calidad y la equidad es una cuestión individual, asociada a la gestión escolar de cada escuela en particular. De hecho, las autoridades educativas de todos los gobiernos post dictadura se han esforzado en buscar y promover experiencias y prácticas concretas de escuelas que en contextos diferentes o desiguales obtienen buenos resultados con la intencionalidad de replicarlas gradualmente en otros establecimientos.

En un paradigma donde la escuela es una unidad productiva que puede hacerlo bien o mal, las políticas globales pierden relevancia (OCDE, 2004). Pero, omitir o no advertir el impacto que tiene la ausencia de una macro política educativa, dirigida desde el Ministerio de Educación, y discutida a nivel micro por los centros educativos y por los actores que dan vida a éstos, también reduce la reflexión y el apoyo que requiere el sistema escolar para afrontar los efectos de las profundas transformaciones que en las últimas décadas han tensionado al sistema escolar en su conjunto. La escuela del siglo XXI no solo se evalúa por los

---

17. Discusión aparte requeriría el hecho que, para el sistema escolar chileno, los resultados se asocian casi exclusivamente a los puntajes obtenidos a través de pruebas estandarizadas.

resultados pedagógicos, pues en un contexto postindustrial ésta se ve tensionada por distintas transformaciones, incluyendo: los desajustes entre la educación y el mundo del trabajo; la relevancia que adquiere la educación intercultural y multicultural; el ejercicio de la ciudadanía y la participación social, entre otros. Tales aspectos, naturalmente, son imposibles de satisfacer con una política educativa centrada exclusivamente en la unidad escolar (Fernández, 1988).

En segundo lugar, la evaluación INICIA responde a una interpretación demasiado estrecha y sesgada respecto del rol de los docentes en el desempeño de las escuelas primarias y secundarias, reduciendo la amplia reflexión internacional sobre el tema (Barber y Mourshed, 2008). Para el Estado chileno los problemas de calidad y equidad se explican casi exclusivamente por la baja cualificación del profesorado, en general. En otras palabras, los malos profesores son los que han condicionado el despegue que requiere el sistema escolar. Por lo tanto, INICIA se levanta como el principal componente del “Programa para el Fomento a la Calidad de la Formación Inicial Docente”, que a partir de dos líneas estratégicas, a saber, definición de orientaciones para la formación inicial docente junto con la creación de estándares para las carreras de pedagogía y la evaluación diagnóstica para los egresados de las carreras de pedagogía (CPEIP, 2013), busca mejorar la educación del país. Por lo mismo, se ha instalado la idea que asociando a los estudiantes universitarios a un puntaje, será posible incrementar exitosamente la calidad y la equidad de la educación (Ministerio de Educación, 2010).

Ahora bien, dado que la prueba INICIA está aplicándose con varios propósitos, en términos tácitos, ella también da cuenta de un diagnóstico sesgado, a saber, identificar y asociar el desempeño pedagógico del docente, como el factor clave en la mejora de la calidad y la equidad del sistema escolar. Sin embargo, al centrarse casi exclusivamente en el desempeño pedagógico y didáctico del docente, se omiten las tensiones y transformaciones de la profesión e identidad docente, exponiendo al profesor

contemporáneo a nuevas tensiones, funciones y desafíos, tal como lo afirma Fernández (2009), cuando sostiene que:

el cambio social sobrepasa el ritmo del cambio escolar; el valor del trabajo se tambalea en la sociedad del conocimiento; el derecho a la ciudadanía se ve abocado a un inevitable forcejeo con los límites del Estado-nación; la familia y la escuela no consiguen hallar el camino del diálogo; los criterios de igualdad y justicia encuentran difícil acomodo en la escuela; las organizaciones escolares chirrían ante las turbulencias de su entorno (pp. 15-16).

Por otra parte, pasados seis años desde su primera aplicación, ya existen suficientes antecedentes que señalan que los puntajes en la prueba INICIA están correlacionados con los puntajes que obtuvieron los estudiantes en las pruebas de selección universitaria al momento de ingresar a la educación superior. Esta relación directamente proporcional, en el contexto chileno, una vez más está dando cuenta de la inequidad naturalizada con la que opera la política educativa. Existen evidencias que revelan que los estudiantes que ingresan a las instituciones de educación superior con un bajo puntaje en la Prueba de Selección Universitaria, obtienen un limitado puntaje en la prueba INICIA (Araneda, 2012; INICIA, 2013) (Ver Gráfico 1, Anexo 5). En otras palabras, los estudiantes egresan de las carreras de pedagogía igual, mejor o peor de como ingresaron en función de las condiciones y atributos que ya poseen al momento de ingresar a la universidad, entre los cuales pueden señalarse: el promedio de notas de la enseñanza secundaria, el nivel socioeconómico del núcleo familiar, la procedencia escolar (escuelas y liceos públicos o privados), entre otros.

En consecuencia, si el origen de los estudiantes está determinando los puntajes en la prueba INICIA, lo más pertinente,

desde la perspectiva de la política educativa, sería concentrarse en el proceso formativo de la institución universitaria. De esta manera, para mejorar los resultados y obtener estudiantes con niveles de desempeño sobresalientes al momento de egresar, es la institución universitaria la que debe emprender una estrategia correctiva. Lo anterior implica diagnosticar y determinar el valor agregado que le otorga la propia universidad a la formación de los estudiantes (Craven, 2012; Hoare, 2011; Pascarella y Terenzi, 2005). Por el momento, no se sabe de manera concluyente en qué medida la educación superior en Chile contribuye a la equidad social, mediante la reducción de la brecha en el logro académico asociada a la condición social de los estudiantes. Por lo mismo, sin evidencias del impacto del proceso formativo de las instituciones de educación superior en diferentes perfiles de ingreso de los estudiantes de educación, las variaciones en los puntajes que obtienen quienes rinden la prueba INICIA, se constituye en otro indicador de inequidad con el que opera el modelo chileno.

Para comprender cabalmente el contexto en el que se está implementando la evaluación INICIA, es relevante dar cuenta de la arquitectura del sistema de educación superior chileno (Espinoza, 2005; Espinoza y González, 2012). Para ello, no solo es pertinente considerar la distinción entre las instituciones de educación superior públicas y privadas, pues, en el caso chileno, lo más relevante es el grado de selectividad con el que operan las universidades (Espinoza y González, 2011). El nivel de selectividad, tanto de las instituciones públicas y privadas una vez más se relaciona con el capital económico, social y cultural de los estudiantes y sus familias. Las universidades más selectivas están constituidas por estudiantes de los grupos sociales dominantes de estratos socioeconómicos medios altos y altos, mientras que en el extremo opuesto, están las instituciones universitarias privadas no selectivas, que congregan a los estratos socioeconómicos más desfavorecidos. Como resultado, en la actualidad los estudiantes que concurren a las universidades públicas y a las privadas selectivas, están obteniendo los puntajes más altos en la prueba

INICIA, mientras que las instituciones no selectivas, es decir, aquellas que aglutinan a los futuros docentes que provienen de sectores pobres formados en liceos secundarios públicos municipales y particulares subvencionados, a su vez no selectivos, obtienen los puntajes más bajos. De esta forma, existe una alta correlación en el sentido que, a mayor selectividad en el ingreso al sistema terciario, mayor puntaje en la prueba INICIA.

La evaluación INICIA, desde una perspectiva sociológica e ideológica, también se convierte en un dispositivo que le restará diversidad y heterogeneidad a la identidad y al rol del docente, pues a partir de los mecanismos, rendimientos y consecuencias que la política educativa le está atribuyendo, esta prueba filtrará para dejar ingresar al mundo laboral, solo a los estudiantes que egresarán del sistema universitario con un buen puntaje INICIA. De hecho, en octubre de 2010, el presidente de la república anunció el envío al Congreso Nacional de un proyecto de ley que transforma la prueba INICIA en un examen de excelencia profesional obligatorio. De esta forma, para desempeñarse como profesor en los establecimientos educacionales que reciben subvención del Estado, a saber, escuelas y liceos públicos municipales y particulares subvencionados, se debe obtener un buen puntaje en la prueba INICIA. Del mismo modo, esta evaluación también podría tener incidencia en la remuneración de los futuros profesores, dado que el gobierno de Piñera (predecesor del gobierno actual, liderado por Bachelet) propuso que los profesores que obtengan los mejores resultados en la prueba INICIA, reciban un 30% más de remuneraciones en comparación con el resto de los docentes. En esta perspectiva, la actual política educativa le otorga a la prueba INICIA, la potestad de determinar quién podrá ejercer el oficio de docente y quien está impedido, junto con determinar cuánto va a ganar un profesor.

Complementariamente, también se busca incrementar los salarios de los profesores, a condición de flexibilizar el Estatuto Docente, para hacer más “atractiva” la carrera de pedagogía y

atraer a los estudiantes con mejor desempeño en las pruebas de selección universitaria. Es decir, considerando que las evidencias señalan, tal como se indicó anteriormente, que los buenos puntajes están asociados directamente a los buenos niveles económicos, sociales y culturales de los estudiantes y sus familias, sería esperable, entonces, que los estudiantes chilenos de primaria y secundaria, sean educados por profesores provenientes de los sectores dominantes de la sociedad. De esta forma, los grupos dominantes serán quienes reproducirán y homogeneizarán no solo los contenidos pedagógicos y didácticos, sino que también los contenidos culturales, sociales, políticos y valóricos que configurarán la sociedad chilena del siglo XXI (Bourdieu, 1977).

## **5. Reflexiones finales**

En primer lugar, es interesante observar como a través de la prueba INICIA es posible apreciar el grado de improvisación con el que operan las políticas educativas en Chile, para abordar, por una parte, la formación y el inicio del ejercicio profesional docente y, por otra, para definir las estrategias en post de una mejor calidad y una mayor equidad en el sistema escolar.

Del mismo modo, al observar la cantidad y profundidad de ajustes que, anualmente, se le incorporan a la evaluación y, por otra parte, la variedad de usos e interpretaciones que se le asocian, es posible concluir que se ha creado un instrumento de medición, en este caso la prueba INICIA, antes de: discutir su pertinencia; fijar los ámbitos y objeto de la evaluación; determinar estándares consensuados; definir las técnicas y procedimientos de su aplicación; y delimitar los mecanismos y sentido de la difusión de los resultados.

Consecuentemente, no es factible determinar con claridad si la evaluación INICIA pretende finalmente convertirse en: un instrumento para habilitar profesionalmente a los futuros profesores de Chile; supervisar y orientar la formación que las

universidades le están dando a los estudiantes de educación, y/o levantarse como un indicador de ambos aspectos.

De igual forma, la evaluación INICIA también es un síntoma de la “desconfianza” que los gobiernos tienen hacia el sistema universitario, pues, está recurriendo a un instrumento externo para establecer la calidad de la formación docente, sin considerar las evaluaciones internas obtenidas por los egresados durante su trayectoria formativa en las instituciones de educación superior. De esta manera, las instancias evaluativas para la obtención de licenciaturas y títulos profesionales, comienzan a desvalorizarse y a perder sentido. En la actualidad, las instituciones formadoras de profesores están sujetas a un sistema de acreditación institucional y de acreditación de las carreras de educación que, dependiendo de los usos, también afectará la “confianza” en estos mecanismos de “fiscalización” de la calidad. De hecho, se ha comprobado en fecha reciente que los años de acreditación que se les ha otorgado a las carreras de pedagogía no se condicen con los resultados que obtienen los egresados de dichas carreras en la prueba INICIA (Domínguez, Bascopé, Meckes y San Martín, 2012).

Por otra parte, tomando en cuenta que Chile, según la OCDE, es una de las naciones con mayor segregación socioeconómica escolar en todos sus niveles -y considerando que también es uno de los países con el mayor financiamiento privado en educación primaria, secundaria y universitaria -, resulta válido postular que la evaluación INICIA se convierte en uno de los mejores y más eficientes barómetros para medir la inequidad en educación. En efecto, los mejores puntajes de la prueba INICIA se encuentran en las universidades selectivas públicas o privadas con los mayores aranceles que mensualmente deben pagar las familias para que sus hijos ingresen en las carreras de educación.

En términos políticos, el excesivo énfasis en la estandarización y regulación de la formación de los futuros profesores, no sólo



repercute en la autonomía universitaria, sino que también limita la diversidad y pluralidad que requiere la sociedad moderna para mejorar el ejercicio de la ciudadanía y la cohesión social. La estricta estandarización en la formación inicial, combinada con la extrema segregación educativa, puede homogeneizar la identidad profesional docente en función de un solo proyecto de sociedad.

Por último, resulta evidente que Chile requiere avanzar lo más rápido posible a una mejor supervisión y asesoramiento de la formación de profesores, pues la omisión de acciones en esa dirección representaría un acto irresponsable toda vez que, las consecuencias de profesores mal formados repercutirán en la calidad de la formación que tendrán los estudiantes a su cargo. Pero es necesario abrir una discusión pública y participativa para determinar la pertinencia de crear o potenciar nuevas herramientas regulatorias para la formación de profesores, habiendo otros mecanismos diseñados con tal propósito tal como acontece en la actualidad con los procesos de acreditación de carreras que certifican la calidad de los programas ofrecidos por las instituciones autónomas de educación superior, en base a los propósitos declarados por la institución que los imparte, los estándares nacionales e internacionales de cada profesión o disciplina y el respectivo proyecto de desarrollo académico. Junto a ello, la envergadura de recursos financieros que requiere un sistema censal para evaluar a los egresados de las carreras de educación del país, teniendo herramientas regulatorias destinadas al sistema de educación superior en su conjunto (incluyendo instituciones, carreras y programas), puede convertirse en un despilfarro de dineros públicos. Lamentablemente, las agencias acreditadoras de carreras no evalúan los resultados de los procesos formativos. Sobre esa base, cabe preguntarse si acaso no sería más eficiente perfeccionar lo que ya existe y que ya cuenta con recursos, antes que financiar mecanismos paralelos.

## 6. Referencias bibliográficas

- Anyon, J. (1980). Social class and the hidden curriculum of work. *Journal of Education*, 162 (1), 67-93.
- Apple, M. (1986). Ideology, reproduction and educational reform. En P. G. Altbach y G. Kelly (eds.). *New approaches to comparative education* (pp.51-71). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Apple, M. (1996). Power, meaning and identity: Critical sociology of education in the United States. *British Journal of Sociology in Education*, 17 (2), 125-144.
- Araneda, A. (2012). *La Prueba INICIA: Lo que enseña una prueba a un país cuyo desarrollo es un desafío de todos*. Concepción: Universidad Católica de la Santísima Concepción.
- Bachelet, M. (2008). Mensaje Presidencial Año 2008. Valparaíso, 21 de Mayo de 2008. En [http://www.camara.cl/camara/media/docs/discursos/21mayo\\_2008.pdf](http://www.camara.cl/camara/media/docs/discursos/21mayo_2008.pdf)
- Barber, M. y Mourshed, M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Documento de Trabajo N°41. Santiago de Chile: PREAL.
- Beca, C.E., García-Huidobro, L.E., Montt, P., Sotomayor, C. y Walker, H. (2006). *Docentes para el nuevo siglo*. Santiago de Chile: Mineduc.
- Becker, G. (1964). *Human capital; a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York: Columbia University Press.
- Bernstein, B. (1977). Class and pedagogies: Visible and invisible. En J. Karabel y A. H. Halsey (eds.). *Power and ideology in education* (pp.511-534). New York: Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (1977). Cultural reproduction and social reproduction. En J. Karabel y A. Halsey (eds.). *Power and*

- ideology in education (pp.487-511). New York : Oxford University Press.
- Bourdieu, P. y Passeron, J.C. (1977). *Reproduction in education, society and culture*. Beverly Hills, CA : Sage.
- Brunner, J.J. y Elacqua, G. (2003). *Entre la desigualdad y la efectividad. Capital humano en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez.
- Collins, R. (1986). Is 1980s Sociology In The Doldrums? *American Journal of Sociology*, 91, 1336-1355.
- Cox, C. (2010). ¿Deben los egresados de pedagogía rendir un examen de habilitación obligatorio antes de ejercer como docentes? En <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/foro?id=196577>
- CPEIP (2013). *Estándares Orientadores para Egresados de Carreras de Pedagogía en Educación Básica: Estándares Pedagógicos y Disciplinarios*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Craven, A. (2012). Social justice and higher education. Perspectives: Policy and Practice. *Higher Education*, 16 (1), 23-28.
- Díaz, E. (2011). *Chile-Suecia: Tipos de evaluación de la calidad de Programas de Formación Universitaria*. Evaluation of the quality of the University formation programs according to the context Chile-Suecia. *Estudios Hemisféricos y Polares*, 2(1), 13-22.
- Domínguez, M., Bascopé, M., Meckes, L. y San Martín, E. (2012). ¿Producen mejores resultados las carreras de pedagogía básica con más años de acreditación? *Estudios Públicos* 128, 1-59.
- Educación 2020 (2011). Sobre los resultados de la prueba INICIA. En <http://educacion2020.cl/noticia/opinion-educacion-2020-sobre-resultados-de-la-prueba-inicia>.
- Espinoza, O. (2005). Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: una visión crítica. *Revista de la Educación Superior (Anuies)*, XXXIV, 135, 41-60.

- Espinoza, O. y González, L.E. (2011). Acceso a instituciones de educación superior públicas y privadas: el caso de Chile. En J.J. Brunner y C. Peña (eds.). *El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado* (pp.277-297). Santiago: Ediciones U. Diego Portales.
- Espinoza, O., y González, L.E. (2012). *Políticas de educación superior en Chile desde la perspectiva de la equidad*. *Revista Economía y Sociedad*, 22, 69-94.
- Espinoza, O., González, L.E., Fecci, E., Prieto, J.P. y Marianov, W. (2006). *Informe: Educación Superior en Iberoamérica. El Caso de Chile*. Santiago: CINDA-Universia.
- Fernández, M. (2009). *Educación en tiempos inciertos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Fernández, M. (1988). *Sociedad y Educación en el legado de la Ilustración: crédito y débito*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- García-Huidobro, J. (2010). *La Prueba Inicia: uso y abusos*. Santiago de Chile: Facultad de Educación, Universidad Alberto Hurtado.
- García-Huidobro, J. (2011). La Política Docente Hoy y la Formación de Profesores. *Revista Docencia*, 43, 12-22.
- Gimeno, J. (1976). *La Pedagogía por objetivos: Obsesión por la eficiencia*. Madrid: Editorial Morata.
- Ginsburg, M. (Ed.). (1991). *Understanding educational reform in global context. Economy, ideology, and the state*. New York: Garland Publishing.
- Giroux, H. A. (1983). Theories of reproduction and resistance in the new sociology of education: A critical analysis. *Harvard Educational Review*, 53(3), 257-293.
- Gutiérrez, G. (2011). *Análisis de la propuesta de implementación de una Prueba de Conocimientos obligatoria para egresados de Carreras de Educación*. Santiago de Chile: Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

- Hoare, A., y Johnston, R. (2011). Widening participation through admissions policy –a British case study of school and university performance. *Studies in Higher Education*, 36(1), 21-41.
- Hunt, B. (2009). *Efectividad del desempeño docente. Una reseña de la literatura internacional y su relevancia para mejorar la educación en América Latina*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- INICIA (2009). *Resultados 2008*. Recuperado de <http://www.mineduc.cl/usuarios/cpeip/File/resultados%20INICIA/Inicia2008.pdf>
- INICIA (2010). *Resultados 2009*. Recuperado de <http://www.mineduc.cl/usuarios/cpeip/File/resultados%20INICIA/Inicia2009.pdf>
- INICIA (2011). *Resultados 2010*. Recuperado de <http://www.mineduc.cl/usuarios/cpeip/File/resultados%20INICIA/Inicia2010.pdf>
- INICIA (2012). *Resultados 2011*. Recuperado de <http://www.evaluacioninicia.cl/usuarios/einicia/File/Prueba%20Inicia%20y%20preguntas%20liberadas/INICIA2011.pdf>
- INICIA (2013). *Resultados 2012*. Recuperado de [http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201308221629100.RESULTADOS\\_EVALUACION\\_INICIA.pdf](http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201308221629100.RESULTADOS_EVALUACION_INICIA.pdf).
- López, P. (2012). La gran Escuela. *Revista Mensaje*, 612, 46-49.
- Manzi, J. (2010). *Programa INICIA: Fundamentos y primeros avances*. Santiago de Chile: MIDE-UC, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ministerio de Educación (2014). *Evaluación INICIA: Objetivos y contenidos de las pruebas*. Recuperado de [http://www.evaluacioninicia.cl/index2.php?id\\_portal=79&id\\_seccion=4245&id\\_contenido=20559](http://www.evaluacioninicia.cl/index2.php?id_portal=79&id_seccion=4245&id_contenido=20559)

- Ministerio de Educación (2010). “*Proyecto de Ley que crea el Examen de Excelencia Profesional Docente y la Asignación de Excelencia Pedagógica Inicial*”. Mensaje 370-358.
- Ministerio de Educación (1990). Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Ley 18962). En <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30330>
- OCDE (2004). *Revisión de políticas nacionales de Educación*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- OCDE (2009). *La Educación Superior en Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Pascarella, E. T., y Terenzini, P. T. (2005). *How college affects students: A Third Decade of Research* (Vol. 2). San Francisco: Jossey-Bass.
- Pedraja, L.; Araneda, C.; Rodríguez, P. y Rodríguez, J. (2012). Calidad en la Formación Inicial Docente: Evidencia Empírica en las Universidades Chilenas. *Formación Universitaria*, 5(4), 15-26.
- Schultz, T. (1961). Investment in human capital. *American Economic Review*, 51, 1-17.
- Schultz, T. (1981). *Investing in people: The economics of population quality*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Terenzini, P., Springer, L., Yeager, P., Pascarella, E. y Nora, A. (1996). First-generation college students: characteristics, experiences, and cognitive development. *Research in Higher Education*, 37 (1), 1-22.
- Vaillant, D. (2010). Iniciativas mundiales para mejorar la formación de profesores. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 91 (229), 543-561.
- Willis, P. (1988). *Aprendiendo a trabajar. Cómo los chicos de la clase obrera consigue trabajos de clase obrera*. Madrid: Akal.

### **Datos de autoría**

**Oscar Espinoza.** Doctor en Política, Planificación y Evaluación en Educación por la Universidad de Pittsburgh (USA). Director del Centro de Investigación en Educación (CIE) de la Universidad UCINF e investigador asociado del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Miembro de la Red RIAIPE y la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (RELEPE). E-mail: oespinoza@academia.cl

**Dante Castillo.** Magister en Educación por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y Licenciado en Sociología por la Universidad de Artes y Ciencias Sociales (ARCIS), en Santiago de Chile. Investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Profesor e investigador de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile (USACH). E-mail: dante.castillo@usach.cl

**Manuel Alzamora.** Psicólogo, Licenciado en Psicología de la Universidad Bolivariana. Investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Profesor e investigador de la Facultad de Educación de la Universidad UCINF e investigador asociado al Centro de Investigación en Educación (CIE). E-mail: malzamora@estudiospiie.cl

## Anexo 1

**Tabla 1.** *Instrumentos de Evaluación Aplicados en la Prueba INICIA (2008 – 2012)*

<b>Año</b>	<b>Egresados de Pedagogía en Educación Básica</b>	<b>Egresados de Educación Parvularia</b>	<b>Egresados de Pedagogía en Educación Media</b>
<b>2008</b>	Prueba Conocimientos Disciplinarios P. Habilidades Escritas		
<b>2009</b>	Prueba Conocimientos Disciplinarios Prueba Conocimientos Pedagógicos P. Habilidades Escritas TICS	Prueba. Conocimientos Disciplinarios P. Habilidades Escritas TICS	
<b>2010</b>	Prueba Conocimientos Disciplinarios Prueba Conocimientos Pedagógicos P. Habilidades Escritas TICS	Prueba Conocimientos Disciplinarios y Pedagógicos P. Habilidades Escritas TICS	
<b>2011</b>	Prueba Conocimientos Disciplinarios Prueba Conocimientos Pedagógicos P. Habilidades Escritas TICS	Prueba Conocimientos Disciplinarios y Pedagógicos P. Habilidades Escritas TICS	
<b>2012</b>	Prueba Conocimientos Disciplinarios Prueba Conocimientos Pedagógicos P. Habilidades Escritas	Prueba Conocimientos Disciplinarios Prueba Conocimientos Pedagógicos P. Habilidades Escritas	Prueba Conocimientos Disciplinarios (6 pruebas) Prueba Conocimientos Pedagógicos P. Habilidades Escritas

**Fuente:** <http://www.evaluacioninicia.cl> – Resultados Evaluación Inicia 2012.



## Anexo 2

**Tabla 2.** *Evolución de la Participación del Total de Instituciones en la Prueba INICIA (2008 – 2012)*

Instituciones	2008	2009	2010	2011	2012
Instituciones Invitadas	47	54	56	59	58
Nº de Instituciones Participantes	39	43	43	49	50
% Participación Instituciones	83%	80%	77%	83%	86%

**Fuente:** <http://www.evaluacioninicia.cl> – Resultados Evaluación INICIA 2012.

**Tabla 3.** *Evolución de la Participación del Total de Egresados en la Prueba INICIA (2008 – 2012)*

Egresados	2008	2009	2010	2011	2012
Total de Inscritos	3.006	4.527	4.681	4.874	2.443
Total de Evaluados	1.994	3.224	3.616	3.271	1.443
Universe de egresados (Titulados año anterior)	5.250	7.979	8.594	8.069	10.351
% de Evaluados en Relación con Universo	38%	40%	42%	41%	14%

**Fuente:** <http://www.evaluacioninicia.cl> – Resultados Evaluación INICIA 2012.

### Anexo 3

**Tabla 4.** *Objetivos de la Prueba INICIA por año de aplicación*

Año Aplicación	Objetivos
2008	1) Lograr una transformación profunda en las instituciones, currículos y prácticas de la formación de profesores, para mejorar la calidad de sus egresados y asegurar que el sistema escolar cuente con docentes bien preparados / 2) Diagnosticar conocimientos de los egresados para mejorar los procesos de formación docente.
2009	1) Diagnosticar conocimientos y competencias fundamentales de los egresados, informando la toma de decisiones orientado a mejorar los procesos de formación inicial docente / 2) Entregar información diagnóstica a las instituciones que les permita orientar sus procesos de mejoramiento de la formación inicial docente.
2010	Entregar, por una parte, información diagnóstica a las instituciones sobre la calidad de la formación de sus egresados de Pedagogía Básica y, por otra, información a los egresados de las carreras de Pedagogía. Informar, asimismo, el diseño de políticas públicas para mejorar la formación docente.
2011	1) Entregar información a las instituciones que les permita orientar sus procesos de mejoramiento de la formación inicial docente / 2) Entregar información a los egresados de las carreras de pedagogía, sobre su desempeño en relación al resto de los evaluados / 3) Informar el diseño de políticas públicas que permitan mejorar la calidad de la formación docente.
2012	Entregar información a las instituciones que permita orientar sus procesos de formación docente, incluyendo: a) Contenidos curriculares a fortalecer, y, b) Desarrollo de competencias profesionales. Entregar información a los egresados, informar su desempeño a potenciales empleadores, así como tomar acciones de capacitación complementaria. Entregar información a la Comunidad Educativa.

**Fuente:** <http://www.evaluacioninicia.cl> – Objetivos y Contenidos de la Prueba.

## Anexo 4

**Tabla 5.** Resultados de la Prueba INICIA según carrera, tipo de conocimientos y nivel de desempeño (Año 2012)

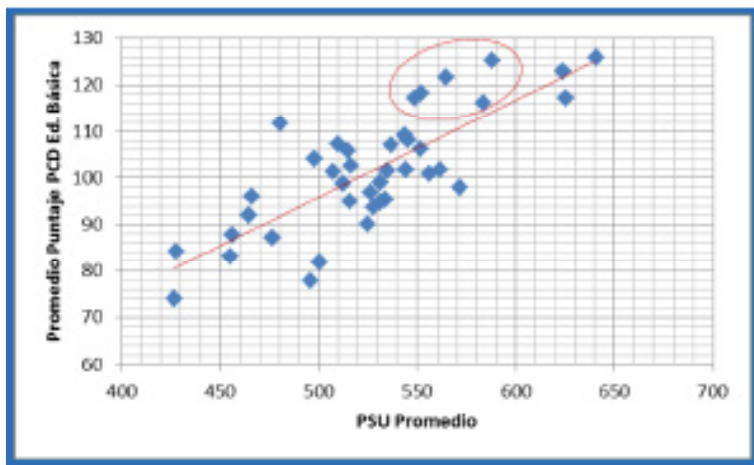
	Ed. Parvularia		Ed. Básica	Ed. Media
	Niveles	Niveles de desempeño	Niveles de desempeño	Niveles de desempeño
Conocimientos Pedagógicos	Insuficiente	62%	34%	35%
	Aceptable	28%	55%	55%
	Sobresaliente	10%	11%	10%
Conocimientos Disciplinarios	Insuficiente	60%	56%	39% a 76%
	Aceptable	30%	34%	14% a 51%
	Sobresaliente	11%	10%	4% a 11%
Habilidades de comunicación escrita	No Logra nivel adecuado	51%	41%	36%
	Logra un nivel adecuado	49%	59%	64%

**Fuente:** INICIA (2013)<sup>18</sup>

18. [http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201308221629100.RESULTADOS\\_EVALUACION\\_INICIA.pdf](http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201308221629100.RESULTADOS_EVALUACION_INICIA.pdf)

## Anexo 5

**Gráfico 1.** *Relación entre puntaje INICIA y Puntaje en la Prueba de Selección Universitaria (Año 2012)*



Fuente<sup>19</sup>

19. INICIA (2013). En: [http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201308221629100.RESULTADOS\\_EVALUACION\\_INICIA.pdf](http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201308221629100.RESULTADOS_EVALUACION_INICIA.pdf)

## **Capítulo III.**

# **Las Universidades Nacionales frente a la evaluación externa. Percepciones académicas y breve estado del arte.**

*Mercedes Leal, Sergio Robin, María A. Maidana y Melina Lazarte*

### **1. Introducción**

Este capítulo analiza las regulaciones macropolíticas e institucionales en las que se desenvuelve actualmente la profesión académica argentina y expone un análisis de las percepciones que tienen los académicos sobre las políticas de evaluación externa.

Hoy se observa que las transformaciones estructurales como resultado de una nueva economía globalizada, que gira alrededor de la producción de conocimiento, ha promovido cambios no sólo en la fuerza de trabajo en general sino también al interior de las universidades. La competencia, las presiones por mayores y mejores resultados, la simultaneidad de actividades, la supervivencia del “más apto” según los nuevos parámetros, por nombrar algunas de las facetas de la globalización en el mercado de trabajo, de unos años a la actualidad son los nuevos “actores” en el escenario de las universidades, promoviendo la reconfiguración tanto de las instituciones como de los académicos. En este contexto, los temas en los que se enmarca este trabajo son dimensiones de análisis cuyo tratamiento nos ayudaría a

conocer y comprender con mayor profundidad los alcances, manifestaciones y repercusiones de las nuevas políticas públicas.

Exponemos en este capítulo un avance del estudio exploratorio realizado a través del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT nodos 2007-01890) de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica *“La profesión académica en Argentina: Hacia la construcción de un nuevo espacio de producción de conocimiento”*, del que forman parte la Universidad Nacional de Tucumán, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de Tres de Febrero y Universidad Nacional de Catamarca.

Uno de los supuestos de los que se parte es que las políticas públicas de la última década hacia los docentes universitarios en Argentina, han generado cambios en el sistema de reconocimiento y recompensas de su trabajo que explican aspectos tales como preferencias, intereses, compromisos y estados de ánimo (Araujo 2003, Leal 2006, Prego y Pratti 2007). Mayor preferencia por la investigación o la docencia, el reconocimiento de la disciplina, la institución o el departamento como principal espacio de referencia, el grado de satisfacción por la tarea que realizan, mayor o menor interés por la inserción internacional o la vinculación con el sector productivo, entre otros, pueden ser indicadores de estos cambios, que probablemente afectan de diferente manera a los académicos según sea su disciplina, el momento en que iniciaron su trayectoria académica, su cargo, su dedicación a la actividad, la institución en la que trabajan o su género. En base a este supuesto, el estudio explora un conjunto de rasgos de la profesión académica para conocer las condiciones materiales objetivas así como las condiciones simbólicas y subjetivas en que se desarrolla la profesión académica argentina. A los fines propuestos se definieron diversos ejes de indagación: división del trabajo y tiempo académico, identidades académicas, internacionalización, trayectorias académicas, satisfacción, evaluación y libertad académica. Cabe señalar que en el presente capítulo se abordará el tratamiento de estos dos últimos tópicos.

Respecto de lo metodológico y coincidente con la perspectiva cualitativa adoptada en el estudio, se seleccionó como instrumento de recolección de datos la entrevista en profundidad con un guión preestablecido y acordado entre los diferentes nodos, compuesto por cada equipo de trabajo de las Universidades involucradas. Los interrogantes focalizan las percepciones de los profesores sobre la incidencia que en sus tareas de docencia e investigación tienen las regulaciones macropolíticas involucradas en las políticas recientes de evaluación y cómo éstas afectan los márgenes de autonomía con que trabajan en el marco de las instituciones que los cobijan (universidad, facultad, institutos, departamentos, cátedras).

En este trabajo se realizará una primera aproximación a la percepción de los académicos a través de un estudio interpretativo producto del análisis de 30 entrevistas de las 63 que constituyen la totalidad de la muestra. En la selección de las mismas se tomaron los siguientes recaudos metodológicos: 10 académicos por cada uno de los grupos generacionales entrevistados (consolidados, intermedios y noveles<sup>1</sup>), inclusión de ambos géneros y disciplinas involucradas en el estudio, seleccionadas siguiendo la taxonomía de Becher (1993): Duras y Blandas, Básicas y Aplicadas, cargos: Profesores y Auxiliares y tipo de universidad: UNT: Grande, tradicional, académica; UNC: Mediana, tradicional y profesional; UNTREF: Chica, innovadora, profesional y académica; UNGS: Chica, innovadora y académica.

Respecto del análisis de los datos y a partir de la lectura profunda de las distintas entrevistas se diseñó una “*Matriz de datos*” por cada uno de los grupos generacionales estudiados, utilizando las siguientes categorías de análisis: autonomía/dependencia con que lleva cabo las tareas académicas; evaluación/regulación a través de pares académicos; evaluación/regulación a través del sistema de concursos; evaluación/regulación a través de los

---

1. *Generación*: Novel (hasta 35 años) Intermedia (36 a 50 años) y Consolidada (50 y más años) *Cargo*: Profesor/ Auxiliar; *Dedicación*: Full Time/ Part Time/ Dedicación simple.

marcos normativos de organismos externos como la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT); y por último evaluación/regulación del Programa de Incentivos a las actividades de Docencia e Investigación.

## **2. Libertad académica y autonomía en el marco de las políticas públicas de evaluación**

En este punto de nuestro análisis consideramos necesario referirnos brevemente a la incidencia de las nuevas políticas sobre dos atributos de la profesión académica: libertad académica y autonomía.

Existe consenso en considerar que en la historia de la universidad *la libertad académica* y la *autonomía universitaria* fueron sus principios constitutivos. Ya en la tradición intelectual medieval se puede identificar la libertad académica asociada al ejercicio de los derechos básicos de libertad de expresión y pensamiento en instituciones como la universidad concebidos como ámbitos que tienen su propia esfera de juicio y autonomía para gobernar sus propios asuntos (Russell, 2009).

Sin embargo, a los fines de este trabajo se hace necesario establecer una diferencia entre autonomía universitaria y libertad académica, aunque esto constituya una operación compleja tanto por la polisemia del concepto de autonomía como por la natural articulación entre ambas. Aun así, la bibliografía consultada define a la libertad académica como la dimensión individual de la autonomía universitaria de la que gozan los académicos (Russell, 2009; Vaccarezza, 2006). Esta autonomía de carácter individual involucra la libertad de enseñanza, de investigación y opinión, como un privilegio o potestad del profesor o del investigador sin el cual sería difícil el desarrollo y la profundización del conocimiento. En este sentido la libertad de cátedra aparece



con una importante centralidad en el proceso identitario de la profesión académica (Vilosio, 2009).

Es necesario también destacar que cuando se habla de autonomía universitaria y libertad académica se hace referencia a la producción de significaciones en el campo de las interacciones sociales que hace que ambas categorías sean parte de la cultura institucional universitaria y un parámetro de identificación grupal para los académicos. Serían constructos sociales que refuerzan el sentido de pertenencia a la universidad, garantizan sus límites y aseguran el monopolio sobre la actividad que despliega (Vaccarezza, 2006).

Esta fuerte carga valorativa se refuerza en Argentina por ser el ámbito donde se gestó la Reforma Universitaria de 1918<sup>2</sup> que consagró a la autonomía y cogobierno como principios centrales de un modelo de universidad trasformada internamente y articulada con las necesidades sociales. Este sentido ampliado de autonomía se expresará en la extensión universitaria, como una función fundamental de la universidad en su articulación con la sociedad (Vaccarezza, 2006).

---

2. La Reforma de 1918 fue la primera gran reforma universitaria que se gestó en la Universidad Nacional de Córdoba de Argentina y que luego se extendió a las demás universidades del país y de América latina. Fue producto de una lucha política y cultural encarnada por jóvenes universitarios que adherían a una modernidad rechazada por el tradicionalismo católico prevaleciente en la universidad cordobesa. Tuvo como bandera la renovación de los claustros docentes, manejados por las llamadas “camarillas profesoraes” que controlaban la vida de la universidad. El co-gobierno universitario, incorporando la representación de estudiantes y graduados, la libertad de cátedra, el sistema de concursos y la extensión al medio, fueron sus principales banderas de lucha, que luego se configurarían en principios fundamentales de la renovación universitaria en la región latinoamericana.

En el caso argentino, los debates más recientes sobre las restricciones a la autonomía universitaria y a la libertad académica se inician con las políticas universitarias que en la década de los años '90 legitiman los procesos de evaluación y acreditación universitaria, con la creación de la CONEAU y la sanción de la Ley de Educación Superior (LES). Así, la tradicional confianza pública en la eficacia de las instituciones universitarias será reemplazada por nuevas formas de rendición de cuenta con el consecuente impacto en el principio autonómico. En esta nueva visión, la evaluación externa vendría a ser un modo de restablecer la confianza en la universidad, sin que esto signifique aumentar el grado de libertad de las instituciones.

### **3. Las políticas de evaluación en la sociedad global, las instituciones y sus académicos**

Los cambios que se generaron de manera acelerada a partir de los años ochenta a escala global, traerán aparejado nuevos escenarios para el ejercicio de la autonomía universitaria y la libertad académica. Específicamente, Becher y Trowler (2001) señalan que la aparición de lo que Neave y Van Vugh denominaron *Estado Evaluador*, la necesidad de “performatividad” investigadora y la necesidad de búsqueda de fondos, han cambiado la naturaleza del trabajo académico.

Los procesos de reforma universitaria de la mayoría de los países y para el caso de Latinoamérica particularmente estarán basados en una reorientación del papel del Estado y en conceptos tales como calidad, eficiencia, transferencia de resultados y rendición de cuentas. Las políticas de evaluación constituirán uno de los ejes del control estatal del rendimiento de las universidades, bajo el supuesto que mediante la autoevaluación y evaluación externa se promoverá una mayor capacidad pública de acreditación de las instituciones como una forma de asegurarse que los establecimientos sean dignos de la fe pública que en ellos se deposita.

Desde el plano del financiamiento, las políticas se caracterizarán por la disminución de los presupuestos estatales y por nuevas formas de obtención de recursos por parte de las universidades tales como: la venta de servicios, aranceles, acceso a proyectos y programas competitivos y participación en sistemas de pago según productividad (Escotet, 2006; Fanelli, 2005).

Estas políticas tendrán su impacto en el trabajo de los profesores e investigadores universitarios y por ende en el ejercicio de la libertad académica. Las nuevas demandas y presiones externas darán lugar a una profesión académica más controlada, más internacionalizada y menos organizada en base a criterios disciplinares. Se espera que sea más profesional en la docencia, más productiva en la investigación y más emprendedora en relación con el medio. Por su parte, el crecimiento de los sistemas universitarios conducirá a las instituciones y a los profesores a tener que atender a más estudiantes en un marco de escasez presupuestaria (Altbach, 2009). La exigencia de mayor competitividad en investigación demandará la búsqueda de recursos económicos, modos alternativos de organización que aseguren vínculos académicos transnacionales y a su vez formación de posgrado en los máximos niveles de excelencia para contar con currículos consistentes que permita afrontar con éxito a las diferentes instancias de evaluación.

Como se podrá observar, se trata de nuevas regulaciones que impulsan un modelo homogéneo de académico que en muchos casos excede la cátedra, la institución y los sistemas universitarios nacionales; se trata de un académico altamente formado, orientado hacia la investigación, productivo en los diferentes campos académicos (docencia, investigación, extensión) y competitivo para asegurarse el financiamiento que sostendrá su producción y en algunos casos su salario.

A nivel institucional, esto último se refleja en un aumento y diversificación de roles, actividades y responsabilidades, en las transformaciones en sus formas de organización, generadas en

gran medida por las demandas de las políticas educativas a través de mecanismos de evaluación y regulación, lo cual obedece a nuevas reglas del juego impuestas desde las nuevas lógicas de la sociedad global. El conocimiento, materia prima de trabajo en dicha sociedad, ha adquirido un papel central en este entorno. Lo implícito en los conceptos referidos anteriormente, combinado con las necesidades propias de las diversas disciplinas y dinámicas del campo académico y del científico, impacta incluso en las condiciones de producción intelectual de los académicos. Este concepto al que recurre Pérez Mora (2011), refiere a que dichas condiciones no existen únicamente como estructuras que se imponen a los sujetos, sino que también los sujetos en su actuar cotidiano construyen significados y externalizan, a partir de sus propias prácticas, formas de respuesta, ya sea de asimilación, adaptación y/o resistencia. Estas prácticas, a su vez, los convierten en co-constructores de dichas condiciones. Es por esto que el autor las define desde la noción de estructuras-estructurantes, desde una mirada sociológica, en el sentido de concebir la realidad construida en un proceso en el que interactúan lo macro y lo micro, el actor y el sistema. En ese interjuego entre lo macro y lo micro, el actor y el sistema, el sistema y los recursos de capital, el trabajo académico, capital humano de la universidad, es maximizado como tal, reduciendo sus costos y aumentando sus beneficios sobre el proceso productivo en el cual se sustenta cada universidad.

Estos cambios pueden ser también estudiados a partir de lo que se ha denominado “capitalismo académico” (Slaughter y Leslie, 1999), como la capacidad de las instituciones de educación superior para actuar como agente económico libre en el mercado de bienes y servicios. Es decir, la facultad de las entidades académicas de obtener y generar sus propios recursos sin depender, por lo menos totalmente, del tutelaje financiero del Estado. De hecho, el “capitalismo académico” supone el incremento de los vínculos de los académicos con el mercado y el uso de las universidades de su único activo real, el capital humano

de sus académicos, buscando incrementar sus ingresos. Esta tendencia nos permite poner en perspectiva nuevas prácticas de las universidades o comportamientos que funcionan en espacios diseñados como si fueran mercados: competencia institucional por fondos escasos o competencia de los investigadores por financiamientos para sus proyectos o para acrecentar sus remuneraciones (Ibarra Colado, 2003). Desde esta óptica, las universidades se encuentran hoy subsumidas a la economía y el mercado, perdiendo la autonomía de la que gozaron en otros momentos, para incorporarse a redes de producción de conocimientos en las que las decisiones académicas empiezan a ser tomadas a partir de motivaciones económicas. Entonces, la gran disputa refiere a la producción, el control y la propiedad de los productos que generan las universidades a través de sus investigadores demandados por las empresas y el Estado. Bajo esta perspectiva, el investigador ha visto igualmente reinventada su identidad, pues ha sido desprendido de su libertad de investigación, perdiendo paulatinamente el control del contenido y organización de su trabajo (Gibbons, 1994).

En el caso argentino los cambios que exhibe la profesión académica están relacionados con la implementación de reformas de magnitud a partir de 1993, que se legitimaron con la sanción de la Ley de Educación Superior (LES). Este marco normativo habilitará la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento universitario, mecanismos competitivos para la obtención de recursos económicos estatales y la evaluación de las instituciones y del desempeño de los profesores como estrategias de mejoramiento de la calidad de los estudios universitarios. El impulso dado a las políticas de evaluación a través de la autoevaluación y la evaluación externa a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), constituirá una política clave en la reconfiguración de la autonomía universitaria y la libertad académica.

La decisión gubernamental de intervenir en la regulación de las carreras, implicará un avance de competencias del Estado

nacional sobre la autonomía universitaria, en la medida en que se prescribe que las carreras consideradas de “interés público” deben adecuarse a “parámetros de acreditación” para tener reconocimiento oficial y validez nacional de los títulos. Esto implicará procesos de acreditación de carreras realizados por la CONEAU, con fuertes regulaciones para las instituciones y los académicos por cuanto los parámetros de acreditación a los que deben adecuarse las carreras prescriben objetivos, contenidos, competencias a lograr, perfiles de egresados y cargas horarias de las carreras que serán acreditadas. Aún más, una vez fijados los parámetros de acreditación las instituciones tienen un año para adecuar sus carreras a los mismos y presentarse a las “convocatorias voluntarias” realizadas por la CONEAU, vencido este plazo, necesariamente deberán presentarse a las “convocatorias obligadas”.

La acreditación de carreras basada en “parámetros homogéneos” abarca la evaluación de todos los aspectos involucrados en la función docente: recursos materiales, plan de estudio, programas de las asignaturas hasta el currículum de los docentes a través de una ficha estandarizada denominada “ficha del docente”. Como se podrá observar, este tipo de evaluación estandarizada del currículum de los académicos resulta incompatible con el ejercicio de la libertad académica ya que los impulsa a adecuar su currículum a los parámetros contenidos en dicha ficha. Como bien señalan algunos autores, la evaluación externa no se enfoca solamente a nivel del establecimiento sino que avanza en el control de docentes e investigadores (Vaccarezza, 2006). Además los indicadores o parámetros de evaluación implican, una forzosa homogenización de situaciones bajo conceptos poco flexibles y, por otro lado, construcciones ideológicas ya que encierran “modelos de académicos” y de “prácticas académicas”.

Resulta importante destacar en este punto que la “evaluación” ha sido una institución propia del ambiente académico y científico universitario y fuente de legitimidad y de reconocimiento de su

producción y del acceso y permanencia en la academia. Estas instancias tradicionales de evaluación del mundo académico tales como los referatos de congresos y publicaciones, los premios y los concursos, han constituido prácticas reguladas desde la institución y la disciplina. Sin embargo, en el nuevo contexto, la evaluación queda fuera del dominio de la universidad porque las instituciones de la reforma generaron mecanismos de diferente naturaleza para la evaluación externa y todas ellas involucran a la comunidad científica y académica como agentes de la misma, pero cooptados en un ejercicio de autoridad estatal que los enfrenta a la universidad. El problema está en que los criterios de evaluación tienden a adquirir rigidez universal y los evaluadores contratados son disciplinados por criterios preconcebidos y con frecuencia la evaluación de raíz académica recibe el auxilio de consultorías no académicas. Así, lo nuevo de las reformas no es solamente la pérdida de autonomía de la universidad para componer su sistema de evaluación, sino también el cambio de estilo y significación de la evaluación misma (Vaccarezza, 2006).

Este control exógeno a nivel individual se lo identifica también en el Programa de Incentivo de 1994 que conlleva procesos de evaluación del desempeño de los profesores e investigadores y de su productividad en las distintas áreas del quehacer académico. El “Sistema de Categorizaciones Docentes” que otorga una categoría de docente investigador a través de la asignación de puntajes a la formación académica (títulos de posgrado), a la producción en docencia (docencia de posgrado, libros sobre docencia, material sistematizado), a la investigación (publicaciones, congresos, evaluaciones) y Transferencia (asistencias técnicas), se configura como una nueva “cuadrícula” que clasifica jerárquicamente a los individuos, modifica los procesos de reconocimiento académico y, fundamentalmente, se transforma en un “panóptico” de la vida académica, externo a la propia universidad (Suasnábar, 1999, Vaccarezza, 2006). Sería un sistema de control externo a la institución y diferente a los dispositivos evaluativos tradicionales que al instaurar la comparabilidad de la formación y desarrollo

profesional de los académicos, impulsan la competitividad y nuevos comportamientos académicos para “dar al sistema lo que este les demanda”. Como se puede advertir, estos comportamientos homogéneos dejan escasos márgenes para el ejercicio de la libertad académica. Por otro lado, la función de los pares académicos en su rol de evaluadores (para la acreditación, categorización, evaluación de proyectos), irá más allá de sus juicios evaluativos seguido por recomendaciones, porque se les confiere la función de clasificación y categorización de sus pares y también la de asignador de recursos.

#### **4. Percepción de los académicos argentinos sobre la libertad académica y la evaluación**

En este apartado se realizará una primera lectura interpretativa de los testimonios de los treinta académicos seleccionados en base a los criterios señalados en la introducción.

##### ***4.1. Percepciones sobre las regulaciones macropolíticas e institucionales y los pares académicos***

###### **4.1.1. El sistema de evaluación institucional tradicional**

###### *El sistema de concursos*

Los concursos públicos como sistema de evaluación de pares para el acceso a la profesión y el progreso en la carrera académica son considerados como la forma más adecuada existente en la mayoría de los casos analizados. Sin embargo, un gran número también señala a este mecanismo como portador de fallas. El valor positivo que le adjudican a los concursos se basa en el supuesto de que es “el mejor control que puede existir en una carrera docente”, es decir, el mejor mecanismo regulador de la carrera. Si bien no dejan de advertir el nivel de presión que supone la sensación de permanente evaluación a la que se



sienten sometidos y su propio rol como evaluadores, este carácter de constituirse alternativamente como sujeto evaluador y objeto de evaluación parece formar parte de la cotidianeidad y puede ser manejado como tal. En esta línea se menciona también que el hecho de que el tribunal evalúe integralmente el desempeño académico supone una presión para el desarrollo de la actividad de investigación por parte de académicos que de otro modo no la harían. Esta percepción se manifiesta así:

[...] y eso va con todos los otros condimentos, es decir que el docente crezca también como investigador porque un tribunal viene y te mira un montón de cosas, creo que es el mejor mecanismo que se podría haber inventado para regular una carrera docente sana en términos de crecimiento. (UNCA2PROINMUBP)<sup>3</sup>

Con relación a los aspectos negativos sobresale la sospecha extendida de manipulaciones y discrecionalidad en los procesos de concurso. Es significativo advertir en el discurso de los académicos afirmaciones que señalan la presencia de criterios extra-académicos en los dictámenes. Estos se explicarían en las relaciones que se “tejen” en las múltiples actividades académicas en las que miembros de grupos identificables de profesores alternan los roles de evaluadores, directores de investigación, de tesis, becarios, etc.

Al profundizar la naturaleza de estos criterios extra-académicos se mencionan insistentemente algunos asociados a estrategias de reproducción de las cátedras a fin de preservar ciertos perfiles

---

3. El contenido del paréntesis indica la nomenclatura que identifica los académicos entrevistados según universidad, n° de entrevista, categoría docente, generación, sexo y disciplina de formación. En este caso Universidad Nacional de Catamarca, Profesora, generación intermedia, mujer, Disciplina Blanda Pura.

o tradiciones académicas. Esta percepción de los entrevistados parte de la presunción de que la mayoría de los académicos son seleccionados durante su formación y desarrollan su carrera en el marco de grupos que actúan permanentemente para asegurar un territorio propio (cátedras, institutos, departamentos). Una de las formas más evidentes lo constituyen las estrategias para resolver favorablemente -para sus miembros- los concursos, la asignación de becas y fondos de investigación y el otorgamiento de categorías en la carrera de investigador y docente. Entonces, a los ojos de los informantes, el carácter endogámico que asumen las diferentes instancias evaluativas les confiere rasgos arbitrarios de parcialidad e intencionalidad política. Por ello manifiestan que:

Yo creo que tienen algunas limitantes (los concursos), las evaluaciones de pares se transforman casi en evaluaciones de parientes porque son tan pocos y se conocen todos tanto que son muy endogámicas porque son grupos muy chicos, se ven en todos los congresos, todos van a ser jurados de los otros, lo cual presenta, yo creo, una limitante. Yo no estoy en contra de la evaluación de pares, me parece que son los más idóneos para evaluarlo a uno pero me pregunto si no habría que empezar a pensar en incorporar algún otro tipo de evaluación, no sustituyendo a esta sino complementaria de esta, una evaluación que tuviera una perspectiva más interdisciplinaria. (UNTREF8PROCONVADA)

Hay camarillas en todos lados, factores de poder, y lucha de intereses, también en la Filosofía, hay luchas entre tradiciones filosóficas, grupos internos, lucha entre generaciones. (UNGS7AUNOVABP)

Lo que ponen en evidencia estas afirmaciones es la percepción de que la actividad académica se define por puertas que se abren y cierran según los vínculos directos o indirectos con quienes ocupan

los lugares clave, o lo que sería la capacidad de establecer redes de relaciones que operan como llaves de acceso a cargos o subsidios.

Sí, no te podés desligar del hecho de que la comunidad científica no es tan grande, y que todos se conocen con todos, y que tu director probablemente haya sido compañero o becario de otro, y si esa relación fue buena, te aporta mucho, probablemente te abra muchas puertas, y si esa relación fue mala, probablemente te cierre otras tantas. (UNGS2AUNOMUDA)

No se me ocurre una mejor, sin embargo le veo bastantes deficiencias... por un lado hay mucha arbitrariedad y muchos intereses, por ejemplo se sabe que hay grupos que están peleados... entonces darle algo de este grupo a evaluar al otro es sin sentido porque se sabe que la evaluación no va a ser buena y que no depende de la calidad del trabajo sino de intereses personales. (UNGS4AUNOMUDP)

Sin embargo, cabe mencionar que, no obstante la dureza de los juicios vertidos, no son pocos los profesores que rescatan los mecanismos evaluadores y creen honestamente que en el ámbito de referencia no existen muchas otras alternativas a la evaluación de pares por concursos. Aunque no precisan cómo, admiten que “cuentan con herramientas para reducir la influencia de las prácticas arbitrarias” y señalan que “no llegan a haber distorsiones dramáticas”. En esta línea crítica se animan a señalar posibles correcciones al sistema de concursos como el anonimato de los evaluadores y una mayor participación de los estudiantes. En relación a esto afirman:

Son experiencias bastante tensionantes... pero creo que son necesarias... no se me ocurre otra forma de

mejorarla, pero incluso termina siendo insuficiente. (UNGS5AUNOVADP)

Sí, de modo evidente hay factores extra-académicos. Pero también es verdad que uno tiene herramientas para que no influyan de modo decisivo, no creo que se produzcan distorsiones dramáticas. (UNGS7AUNOVABP)

La evaluación anónima, donde el evaluador vos estás seguro que no tiene ningún tipo de compromiso personal o político o de favores con los concursantes sería un extremo ideal para garantizar mayor imparcialidad, que no haya duda, pero no sé materialmente qué tan posible es. (UNT8PROCONVABA)

#### 4.1.2. Los nuevos sistemas de evaluación

Es posible identificar en el discurso de los profesores organismos y procesos que operan como potentes mecanismos regulatorios de la actividad académica, aunque esa capacidad regulatoria no forme parte de los objetivos enunciados formalmente. Estos son el **Programa de Incentivos** y su sistema de categorización, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y las modalidades competitivas para otorgar financiamiento, la CONEAU y los procesos de acreditación de carreras.

##### *a. El Programa de Incentivos y el sistema de categorizaciones*

El sistema de categorizaciones del Programa de Incentivos aparece como un modo de **regulación del trabajo académico** cuya aplicación supuso para muchos un momento importante en el rumbo de su carrera por los cambios que introdujo en su tradicional manera de encarar la actividad. Sin embargo, estos cambios no habrían tenido igual repercusión en todos, y los modos de adaptarse a ellos variaron según la generación, la

disciplina y el género de los académicos. En este primer análisis, se observa que los profesores de las generaciones consolidadas e intermedias -sobre todo los de las disciplinas blandas y duras aplicadas- creen que fueron conducidos a investigar bajo presión, lo que habría desestructurado la dinámica interna de las cátedras habitualmente consagradas a la docencia. En este sentido, el sistema de categorización del Programa de Incentivos, estructurado bajo parámetros cuantitativos y estándares correspondientes a las ciencias duras, se percibe como un potente dispositivo organizador de la actividad académica, que privilegia las tareas de investigación en detrimento de las de docencia.

Momento clave de la carrera académica es la instalación del incentivo, ahí hay un punto de inflexión. El fuerte nuestro es la docencia, poco tiempo queda para la investigación las cosas se desvirtuaron en la cátedra (con el incentivo), porque hubo una fuerte presión para hacer investigación, que sí se la hacía, pero no con la presión. Esto me provocó angustia, presión, estrés, en lo personal. (UNT9PROCONMUDA)

Hay una excesiva burocratización por complejización del sistema de investigación. Hay que dejarla (a la gente) con mucha más libertad para que de alguna manera haga lo que piensa y tenga tiempos más largos. Es como que tratan de atrapar la realidad en una grilla, piensan que hay una grilla donde contestan los investigadores y las universidades y uno sabe lo que es la realidad. (UNTREF8PROCONVADA)

Todo el mundo tiene que poner todo en todos los puntos (de la grilla) si no vas a ser evaluada en condiciones de desventaja. Juntan los papelitos, el parte de avance es una aberración y más aberración me parece llenarlo. Las patentes y transferencia de tecnologías, en realidad en

nuestra disciplina, en nuestra ciencia, eso no tiene gollete.  
(UNT1PROCONMUBA)

Pasamos el noventa por ciento del tiempo dibujando, diseñando, respondiendo, a proyectos para mejorar la calidad educativa”, el noventa por ciento de nuestro tiempo se invierte en dibujar proyectos, lo que según mi humilde opinión le quita tiempo a mejorar la calidad educativa, efectivamente. (UNT4PROCONMUDP)

También reconocen que estas concepciones analizadas no forman parte de la subjetividad de los más jóvenes, quienes parecen haberse socializado más rápidamente en el nuevo escenario en el que se desarrolla la profesión. Ello se desprende de afirmaciones como la que sigue:

Es una tarea de monje tibetano (la investigación), de paciencia. Te estoy hablando desde mi condición. Un chico recién recibido que se incorpora con una beca de Conicet, no te va a contar mi historia, el chico vuela.  
(UNT9PROCONMUDA)

Por otra parte, estos mismos profesores, aquellos que tenían tradición de investigación consolidada desprecian significativamente la política de incentivos porque creen que da lugar a una actividad degradada en sus procesos y resultados, realizada sólo con fines de complemento salarial. Lo expresan así:

Yo soy contrario a la política de los incentivos a la investigación, para mí ha degradado la investigación en Argentina, yo antes hacía investigación, entré en el CONICET, e iba haciendo mi carrera de investigador. La investigación hasta ese entonces era como una especie

de vocación que uno tenía, cuando aparece lo de los incentivos, y yo me acuerdo de una colega mía que dijo en una reunión del gremio creo, protestando por alguno de los requisitos que se ponían para poder cobrar el incentivo, dijo: bueno, esto es una buena oportunidad para ampliar nuestro sueldo. (UNT8PROCONVABA)

*b. La ANPCyT y la SPU y los fondos competitivos*

Con relación a los organismos estatales que otorgan financiamiento a proyectos a través de fondos competitivos, los académicos reconocen que indirectamente también funcionan como eficaces reguladores. Al exigir producción individual referida a formación académica, docencia e investigación, terminan constituyendo parámetros que orientan el desempeño, las aspiraciones y los resultados de la tarea cotidiana. Señalan con insistencia que estos organismos se caracterizan por contar con dispositivos de evaluación opacos y colonizados por grupos que sostienen su propia reproducción en el tiempo. Tal reproducción sería la consecuencia de tramas de vínculos y relaciones reservadas para quienes ocupan un lugar en la cúspide de la pirámide y ejercen su rol de evaluadores en las condiciones descriptas anteriormente.

Respecto de la autonomía de los evaluadores frente a las normativas de estos organismos, la percepción más extendida de los entrevistados es que tal autonomía se ve limitada, determinada o por lo menos sesgada por la forma de concebir la producción intelectual que asumen tales organismos. Tal vez la cuestión no se plantee en términos de pérdida de la libertad, pero sí se admite que es capaz de “*modelar lógicas*”, tanto de la tarea de los evaluadores, de los temas de investigación y de las prioridades que establecerán en su carrera los docentes-investigadores que se postulan, en la búsqueda de aumentar las chances de ser elegidos. Lo dicen de este modo:

Creo que limitan la autonomía, le ponen determinaciones, le ponen sesgos que están ligados con una forma de concebir la producción que no es la que me resulta más interesante. Me parece que tiene que ver con una lógica de acumulación de papelitos y una lógica de escala de productividad... (UNGS3AUNOVABA)

El CONICET era (percepción personal) una caja negra, yo mandaba las cosas y de ahí me venían los resultados, aprobado, desaprobado. He llegado a entrar en la carrera y ya en ese tiempo me habían mandado a evaluación de pares...pero cuando he entrado en la comisión en el 2007 de repente entré en la caja negra y vi realmente cómo funcionaba, y me fui enterando, y en realidad en el CONICET fueron cambiando los criterios, calculo que en la Agencia también. (UNT8PROCONVABA)

No afecta la autonomía, pero sí me parece que modela lógicas. Más allá de que quieras participar o no en las agencias externas uno tiene que modelarse porque si quiere contar con financiación tiene que formar un PICT. Por ejemplo acá uno quiere laburar con ciertos temas pero a la hora del financiamiento uno tiene que ver qué temas son los que son evaluados por las agencias positivamente para tener más oportunidades y chances. (UNGS10AUINVABA)

Limita la autonomía, a vos te dan una grilla y te dicen vos te tenés que mantener en esa grilla, ya te están poniendo un límite con la grilla. (UNT1PROCONMUBA)

A veces hay como una especie de reglas no escritas, que cuesta mucho tratar de entender. Porque por ejemplo, los proyectos de la Agencia, son una cosa que si no reciben calificación excelente en todas las evaluaciones no salen... En proyectos Agencia se nota más que hay una especie de concentración, hay quienes ganan necesariamente los proyectos... Vi proyectos de la UBA donde un montón de



gente se juntó, y no había unidad de nada. Era simplemente un montón de gente que se juntaba así tenía un equipo más grande. Y esos proyectos salen, se aprueban... (UNGS12PROINVADP)

*c. La CONEAU y los procesos de acreditación*

El proceso de acreditación de carreras encarado por la CONEAU como mecanismo regulatorio de la actividad académica es percibido, a primera vista, de manera heterogénea. En algunos casos como ordenadores de la actividad de las cátedras, incidiendo en la eficiencia académica de los estudiantes y como control externo capaz de poner racionalidad en facultades con problemas. En otros casos se los mira con desconfianza, atribuyéndole similar opacidad a la de los organismos analizados en el apartado anterior y con grandes dudas de que los cambios que impulsa mejoren las cosas. Es posible advertir que ambas miradas señalan, en un caso como vicio y en otro como virtud, la potencialidad reguladora que suponen los procesos de acreditación. Por último, no son pocos los académicos que se abstienen de responder por desconocimiento del tema, lo que es atribuible a que aún no estuvieron involucrados en procesos de acreditación y ven a la CONEAU como algo lejano y desconocido. Así se expresan:

La C.O.N.E.A.U. y toda su organización sí, ahí sí, hay... yo creo que hay algún interés acá que nosotros no estamos viendo, que sospechamos pero no lo vemos con claridad, creo que no es del todo cristalino. Porque la UBA no acredita con ninguna de sus carreras y acreditamos nosotros, y que vengan los de la UBA a evaluarnos, parece medio una picardía, ¿no? (UNT4PROCONMUDP)

¡Mucho más tarea. Odiamos las acreditaciones! Te lleva muchísimo tiempo, en lo personal y en la cátedra que

maneja tanto alumnos, es pesadísimo...Nos dicen “o cambian de plan o no acreditan. Fue una exigencia (UNT9PROCONMUDA)

La CONEAU...bueno, lo que ellos dicen (agrupaciones estudiantiles), a mí no me consta que el objetivo de la CONEAU es arancelar, a mí me parece que no, yo he estado, he visto ciertas cosas...pero alguien tiene que hacer el control y si mal no recuerdo, antes de la fundación de la CONEAU, la cosa estaba mal, el Ministerio decidía qué carreras sí, qué carreras no, aquí la CONEAU por lo menos te arma un sistema de evaluación de pares. (UNT8PROCONVABA)

No me parece mal que exista alguien externo que evalúe, hay muchas facultades que desde mi punto de vista, funcionan muy mal, Filo es una y Sociales es otra. Agradecería que hubiera un control externo sobre esas facultades. El Estado tiene una cantidad limitada de plata y hay que pensar un modo racional de distribuirla. En función de los intereses de la nación, no de los universitarios. (UNGS7AUNOVABP)

## **4.2 Otras Percepciones: Autonomía /Dependencia**

Es notoria en los entrevistados la percepción de la libertad académica como el privilegio individual para tomar decisiones sobre las funciones de docencia e investigación. La apreciación de que existe amplia independencia para el modo en “cómo uno dicta las clases, cómo organiza la cátedra” y la elección de los temas de investigación está presente en todos los casos entrevistados. No obstante, se advierten algunos matices según las características de los individuos que se expresan en el modo en que, una vez declarada la libertad de la que gozan, reflexionan sobre los límites que existen o debieran existir para la misma, es decir una suerte de necesidad de autolimitación o el reclamo

de que esa limitación venga de la institución donde trabajan.

La autolimitación se evidencia más entre los profesores de Ciencias Duras que señalan que los límites a la libertad académica estarían dados por los marcos “naturales” de los planes de estudio y la necesidad de organizar cátedras multitudinarias. Esto se aprecia cuando dicen que “los contenidos están regidos por el plan de estudios, no puedo hacer cualquier cosa, no puedo inventar cualquier cosa” (UNCA3PROINVADB).

La necesidad de limitación externa se pone de manifiesto cuando expresan su sensación de desamparo, “soledad y falta de interés por parte de la institución en lo que hacen”; o la preocupación por las derivaciones que pueda tener este aparente exceso de libertad al enunciar que “te pueden dar un montón de autonomía para tomar decisiones que son un desastre”; y también cuando reflexionan sobre el “alto grado de autonomía, en algunos casos en exceso”, o la percepción de que “tengo una situación que más que autonomía es de soledad.”

Podría afirmarse que las percepciones sobre la libertad académica con la que cuentan oscilan entre una soberanía satisfecha que se reivindica como necesaria para la construcción y transmisión del conocimiento, y una autonomía culposa que reclama un control necesario por parte de la institución para ejercerse con responsabilidad. En el medio, la categoría más común es la conciencia de libertad regulada.

### *Soberanía satisfecha*

Se presenta a los ojos del investigador como una forma de percibir la tarea académica por parte de los profesores que la caracteriza como un espacio soberano para la toma de decisiones que afectan las tareas de docencia e investigación. Un espacio en el que la actividad está determinada solo por la voluntad de los profesores y exento de cualquier control externo. En efecto, expresan:

Soy bastante autónomo, me gusta desenvolverse de esa manera, que me den la idea, tratar de desarrollarla yo de alguna manera, y trabajar en forma autónoma. (UNGS5AUNOVADP)

Los espacios de la cátedra son bastante independientes. No hay demandas que provengan de la institución. (UNT9PROCONMUDA)

Yo en la UBA entro y el aula es mi soberanía, entonces enseño la materia, enseño el programa y cumplo 100% con la bibliografía. (UNTREF9PROCONVABP)

Hay un alto grado de autonomía, yo he armado los programas de las materias según mi criterio, mi proyecto de investigación también. Mis proyectos de investigación fueron evaluados, la evaluación nunca me ha cuestionado... hay estándares de evaluación, pero son bastante amplios... (UNT8PROCONVABA)

### *Conciencia de libertad regulada*

Se exhibe ante el observador como una forma de percibir la tarea académica -por parte de los profesores- que la caracteriza como un espacio de relativa autonomía para la toma de decisiones que afecta a las tareas de docencia e investigación. Un espacio en el que la actividad, aun cuando depende principalmente de la creatividad, iniciativa y capacidad de los profesores, admite ajustes a marcos que los exceden y limitan sus márgenes decisionales (planes de estudio, programas, régimen de funcionamiento de las cátedras, institutos o departamentos). Así lo dicen:

La autonomía es bastante grande dentro de los marcos que uno tiene (cómo dicta las clases, cómo organiza la cátedra). Los contenidos están regidos por el plan de estudios, no puedo hacer cualquier cosa, no puedo inventar cualquier cosa. (UNCA3PROINVADB)

Hay que seguir pautas pero no me siento condicionado.  
(UNCA6AUINVADA)

Es óptimo, si bien hay rumbos o metas macroscópicas globales, la manera en que yo me acomodo para hacerlo es sumamente libre. (UNGS4AUNOMUDP)

### *Autonomía culposa*

Se muestra a los ojos del investigador como una forma de percibir la tarea académica -por parte de los profesores- que la caracteriza como un espacio excesivamente independiente y libre de controles para la toma de decisiones que afecta a las tareas de docencia e investigación. Un espacio en el que la ausencia de normas es percibida como un riesgo potencial o concreto de pérdida de calidad en los resultados de la tarea, del rumbo que orienta el trabajo y de los objetivos a los que apunta. El malestar que evidencian algunos testimonios se traduce en reclamos de mayor control por parte de los superiores y grupos de trabajo más integrados que reducen la posibilidad de cometer errores. Lo expresan así:

No sentí nunca que el Titular o el director del instituto estén preocupados por controlar que es lo que hago en el aula. Alguna vez vino a una clase pero porque yo le pedía si podía estar, si podía escuchar para que después me haga observaciones...aunque sí, me preguntaba qué voy a dar, qué texto van a leer, como para que él, que era el titular de la materia, esté al tanto de qué se estaba haciendo en ese espacio, pero no sentí algún otro tipo de control. En el tema de investigación uno tiene más autonomía de la que quisiera, porque uno trabaja en equipo y finalmente el equipo termina funcionando más bien como una formalidad, cada uno trabaja en el tema por su lado de manera muy atomizada, y después se hace un rejunte de

lo que cada uno hizo...pero a veces falta la discusión...  
(UNGS6AUNOMUBP)

Absoluta autonomía, no le rindo cuentas a nadie, hago lo que quiero más o menos. Tengo una situación que más que autonomía es de soledad. Desde la institución existe poco interés por lo que uno desarrolla, por eso soy autónoma. Yo podría dar cualquier cosa y estaría bien (parecería ser)...nadie reclama, no hay ningún tipo de control ni de chequeo. Te pueden dar un montón de autonomía para tomar decisiones que son un desastre.  
(UNGS9AUINMUBA)

## 5. Conclusiones

Históricamente la autonomía universitaria y la libertad académica fueron principios constitutivos de la universidad, asociados a instituciones que tienen su propia esfera de juicio para gobernar sus asuntos y al ejercicio de los derechos básicos de libertad de expresión y pensamiento. En esta perspectiva, la autonomía sería la dimensión institucional que contiene a la libertad académica como dimensión individual, que involucra libertad de enseñanza, de investigación y opinión, como un privilegio del académico sin el cual sería difícil el desarrollo y la profundización del conocimiento. Estos conceptos no solo constituyen categorías objetivas, sino “constructos sociales” que forman parte de la cultura institucional de la universidad y son parámetros de identificación grupal de los académicos.

Así la libertad académica representará desde la Reforma de 1918, renovación científica y cultural de los saberes, apertura a la pluralidad de ideas y nuevas perspectivas a través de la docencia libre, participación política del profesorado y cambios en los mecanismos de acceso, permanencia y ascenso en la academia. El concurso periódico y público, se erigirá como el mejor mecanismo de selección para asegurar la renovación del

profesorado y seleccionar “a los mejores” para la enseñanza y representación política. Aun así, los principios autonómicos sufrirán los avatares propios de la vida política del país y del sistema universitario (censura) y tendrán sus límites también en restricciones presupuestarias y prácticas universitarias contrarias a su ejercicio pleno.

Sin embargo, los cambios de magnitud en el significado y sentido de estos principios, así como su genuino ejercicio, se darán con las políticas de reforma de la educación superior vigente a escala global. El Estado Evaluador tendrá una política interventora de control de la calidad y eficiencia del sistema universitario y centrará su estrategia en la evaluación externa para que dichas instituciones sean acreedoras de la fe que la sociedad deposita en ellas. Estas políticas demandarán de los académicos mayor profesionalismo en la docencia, más productividad en la investigación y mayor iniciativa en su relación con el medio. Se trata de nuevas regulaciones que impulsan un modelo de académico altamente formado, productivo y competitivo.

En Argentina, las políticas de acreditación impulsadas a través de CONEAU irán progresivamente restringiendo los márgenes de autonomía profesional, ya que la evaluación externa no se enfoca solamente a las instituciones sino que avanza en el control de los propios académicos. Así, la evaluación, que tradicionalmente fue una práctica propia del ambiente académico y fuente de legitimidad de la producción de conocimiento y del acceso y permanencia en la academia, quedará fuera del dominio de la universidad. En este encuadre, la actuación de los pares académicos en estos sistemas de control externos, convalidan la política porque lo hacen cooptados en un ejercicio de autoridad estatal que los enfrenta a la universidad. El rol de evaluadores tendrá también otras derivaciones porque los ubica en una posición de asignador de recursos, de clasificador y categorizador de sus pares como producto de sus evaluaciones.

Respecto del análisis empírico, la primera percepción que surge es que gozan de libertad académica y que representa un privilegio individual para tomar decisiones sobre las funciones de docencia e investigación. Sin embargo, una vez declarada la libertad de la que gozan, a continuación reflexionan sobre los límites que existen o debieran existir para la misma, es decir, una suerte de necesidad de autolimitación o el reclamo de que esa limitación venga de parte de la institución.

Respecto de las regulaciones en que desarrollan su tarea, los concursos públicos son considerados como la forma más adecuada existente. Sin embargo, la mayoría de ellos también señalan que este mecanismo está viciado por criterios extra-académicos, como su carácter reproductor y endogámico que le confiere rasgos arbitrarios de parcialidad e intencionalidad política.

Así también, es posible identificar en el discurso de los profesores al menos tres macropolíticas que operan como potentes mecanismos regulatorios de la actividad académica: **El Programa Incentivos**, que con sus procesos de categorización es percibido como un poderoso dispositivo capaz de organizar la actividad académica en torno a las exigencias que establece, de marcado tono productivista, con estándares afines a las ciencias duras y una subestimación de la actividad de docencia. **Los fondos competitivos** de organismos estatales (ANPCyT y SPU) para financiamiento de la investigación, del posgrado y extensión, son percibidos como eficaces reguladores cuyas exigencias en términos de producción individual terminan constituyendo parámetros que orientan el desempeño, las aspiraciones y los resultados de la tarea cotidiana. Finalmente, los **procesos de acreditación** promovidos por la CONEAU son vistos, en un sentido, como ordenadores de la actividad pedagógica y como control externo capaz de poner racionalidad en las instituciones. En otro sentido, remarcan la importante intervención externa que representan los procesos de acreditación en los planes de estudio



y el esfuerzo y tiempo académico puestos en dicho proceso por parte de la institución y los académicos para sostenerlos.

En síntesis y retomando nuestra hipótesis de trabajo, las políticas de reforma universitaria centradas en la evaluación, vigentes desde hace dos décadas, tuvieron su impacto en los márgenes de autonomía profesional de los docentes universitarios argentinos. Este hecho se verificaría en las macropolíticas y mecanismos regulatorios (Programa de incentivos, Proceso de Acreditación, Fondos competitivos) que permanentemente están gravitando en la docencia y la investigación. No obstante, también pudimos identificar que las percepciones de los académicos se debaten entre posiciones antagónicas. En un sentido, éstas nos muestran cierta adhesión a las políticas externas regulatorias -porque ordenan- o bien cierto rechazo, precisamente, por ser externas a las instituciones universitarias y a la base académica.

Las percepciones de la autonomía que poseen en su trabajo también se debaten entre una “soberanía satisfecha” basada en la creencia de tener un amplio margen de autonomía profesional y una “autonomía culposa” que demanda límites institucionales para ejercerla con responsabilidad.

## 6. Referencias bibliográficas

- Altbach, P. G. (2002). Centers and Peripheries in the Academic Profession: The Special Challenges of Developing Countries. En P.G. Altbach (ed.). *The decline of the guru: The academic profession in developing and middle-income countries* (pp.1-23). Palgrave Macmillan.
- Becher, T. (1993). Las disciplinas y la identidad de los académicos. *Revista Pensamiento Universitario*, 1(1), 56-77.
- Didriksson, A. (2006). La autonomía universitaria desde su contemporaneidad. *Revista Universidades de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, UDUAL*, LVI

(31) [Consultado el 27 de noviembre de 2013 de <http://www.unam.mx/udual/Revista/RevistasPasadas.htm>]

- Escotet, M.A. (2006). *Developing Models for Working Together: Planning and Development e-learning Inter-university Programas*. Word Wide Conference in Adult and Online Learning. Denver, Colorado, 1a 3de noviembre.
- Fanelli, A.M. (2005). *Universidad, Organización e incentivos. Desafío de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Buenos Aires: Miño y Dávila-Fundación OSDE.
- Ibarra Colado, E. (2000). Evaluación burocrática entre la calidad y el utilitarismo: análisis de los mecanismos de control del desempeño académico. *Reforma y Utopía*, 8, 35-52.
- (2002). Capitalismo Académico y Globalización: La Universidad reinventada. *Revista de la Educación Superior*, XXXI (2), 147-154.
- Gibbons, M. (1994). Evolution of knowledge, production. En Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H. Swartzman, S., Scott, P. y M., Trow. *The New Production of Knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies* (pp. 17-45). London: Sage.
- Neave, G. (1990). La educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa Occidental, 1986-1988. *Universidad Futura*, 2(5), 4-16.
- Marquina, M. (2010). Docencia y gobierno Universitario. Tensiones del pasado y del presente. En A. Chiroleu y M. Marquina. *A 90 años de la Reforma Universitaria. Memorias del pasado y sentidos del presente* (pp. 65-73). Buenos Aires: Universidad de General Sarmiento.
- Russell, C. (2009). *La Libertad Académica*. Buenos Aires: Fundación Universidad de Palermo.
- Slaughter, S. y Leslie, L. (1997). *Academic capitalism: politics, policies and the entrepreneurial university*. Baltimore: Johns Hopkins.

Vaccarezza, L. (2006). Autonomía universitaria, reformas y transformación social. En H. Vessuri, (comp.) *Universidad e investigación científica: convergencias y tensiones* (pp. 33-49). Buenos Aires: CLACSO.

### **Datos de autoría**

**Mercedes Leal.** Profesora en Pedagogía por la Universidad Nacional de Tucumán. Docente-Investigadora de la Universidad Nacional de Tucumán. Profesora Asociada de las Cátedras de “Pedagogía I” y de “Problemática Social y Educativa” en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Tucumán. E-mail: [lealmer@gmail.com](mailto:lealmer@gmail.com)

**Sergio Robin.** Profesor en Pedagogía por la Universidad Nacional de Tucumán. Docente-Investigador de la Universidad Nacional de Tucumán. Profesor Adjunto de las Cátedras de “Pedagogía I” y de “Política Educativa” en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Tucumán. E-mail: [serosrobin@hotmail.com](mailto:serosrobin@hotmail.com)

**María A. Maidana.** Profesora en Inglés por la Universidad Nacional de Tucumán. Docente-Investigadora de la Universidad Nacional de Tucumán. Profesora Asociada de la Cátedra de “Traducción Técnica I y II” en la Facultad de Ciencias Exactas y Tecnología de la Universidad Nacional de Tucumán. E-mail: [marmaidana@gmail.com](mailto:marmaidana@gmail.com)

**Melina Lazarte Bader.** Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Tucumán. Docente-Investigadora y Auxiliar Docente en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Tucumán. E-mail: [melinalazarte@gmail.com](mailto:melinalazarte@gmail.com)



## **Capítulo IV**

# **Evolución de los mecanismos de evaluación de la calidad de la Educación Superior en Paraguay.**

*Javier Numan Caballero Merlo  
y Clara Almada*

### **1. Introducción**

La calidad, a menudo definida como la satisfacción del cliente, nació con la era industrial. En el contexto de la época del Taylorismo, el enfoque de la Calidad hizo énfasis en el control ex -post. Es a mediados del Siglo XX, en el que el enfoque de la Calidad adquiere una perspectiva preventiva, más adelante, pasada la década de los 80, dicha orientación adquiere un carácter normativo cuya aplicación se extiende a todos los ámbitos de actividades bajo la presión de la competencia en los sectores comerciales.

La calidad, un criterio tradicionalmente cercano al campo empresarial irrumpe en el ámbito de la Educación Superior en el siglo XXI, y Paraguay no ha sido la excepción, sobre todo a partir de la década de los 90, después del quiebre dictatorial y el impacto de la reforma educativa. La globalización plantea cambios fundamentales, entre otros: el conocimiento y la información constituyen el activo más valioso en el mercado, el desarrollo en aumento de negocios globales y la necesidad por ello del intercambio de información y conocimiento entre

países, la creación de nuevas tecnologías de información y de comunicación aplicadas a todos sectores de la economía. Una de las consecuencias del cambio en el ámbito de la educación superior es el rol de la calidad en los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior.

Algunas de las razones para la aplicación del enfoque de la calidad en este campo son: el aumento de la participación de empresas globales como parte de la propuesta educativa, el desarrollo cada vez en mayor grado de los programas a distancia o virtuales, el aumento de la demanda de proyectos descentralizados y globales, la complejidad de los entornos en los que se insertan los nuevos profesionales. Hoy es comúnmente aceptado que sin evaluar la calidad de las instituciones, programas y profesionales, difícilmente los sistemas de educación superior cumplirán las funciones que sus sociedades les confían.

La importancia estratégica atribuida a la educación superior por las sociedades se traduce en la búsqueda de una mayor calidad de la formación universitaria. Son diversas las estrategias que, basadas en esta motivación, promueven las propias instituciones de educación superior, los gobiernos nacionales y otros actores sociales. Estas incluyen acciones de fortalecimiento de la investigación, de la docencia y de la gestión; vinculación a programas marco de investigación; movilidad de estudiantes, de profesores y de investigadores. Por otro lado, la globalización de la economía y de las sociedades afecta al sector a través de nuevas formas de proveer educación superior. Eso requiere, por parte de los países, el establecimiento de marcos normativos, de regulaciones y de controles, y el desarrollo de políticas educativas nacionales que den lugar a la creación de organismos de evaluación de la calidad y de la acreditación.

La evaluación y la acreditación de la calidad se han instalado fuertemente en la agenda de la educación superior regional. Estos procesos se han desarrollado en casi todos los países y se han

constituido en herramientas útiles para superar gradualmente los problemas de diversificación organizacional, heterogeneidad de la calidad y crecimiento inorgánico del número de instituciones. Es necesario reflexionar y discutir acerca de las concepciones de la calidad y su evaluación, sus alcances y procedimientos y sus desafíos, particularmente en relación con un sistema y con instituciones de educación superior responsables, autónomas y con pertinencia social.

La temática de la calidad en la educación superior se ha afirmado en la agenda regional de la educación desde mediados de la década del 90. En estos años ha tenido un importante desarrollo en prácticamente todos los países latinoamericanos: se ha sancionado la legislación requerida, se han creado organismos específicos, se han desarrollado procesos y metodologías con enfoques comunes y con énfasis diferenciados, se han generado mecanismos de carácter subregional, etc.

En términos generales, y no sólo en la educación superior, se ha asumido que la calidad de la educación es un concepto de carácter prioritario y un valor determinante en cuanto a la democratización de un país y de su educación. Por eso, se considera necesario y oportuno reflexionar y debatir sobre los efectos de estos procesos en los sistemas de educación superior y su articulación con el Estado, con la sociedad, con los sectores productivos, con las propias instituciones de educación superior y sus comunidades académicas, con los procesos de integración y convergencia regional, con la calidad de los servicios educativos que se ofrecen y con las propuestas de reforma y mejoramiento de la educación superior.

La coordinación y la cooperación mutua, la búsqueda de elementos comparables, de mayor transparencia, de enriquecimiento y de intercambio que permitan establecer similitud de movilizaciones y de procesos, constituyen la base de las iniciativas de convergencia que caracterizan el proyecto de construcción de un espacio común de la educación superior.

Iniciado en Bolonia para el caso de Europa, el proceso inicia de manera similar en Iberoamérica a través de diversas iniciativas, como, por ejemplo, el Mecanismo Experimental de Acreditación del MERCOSUR (MEXA)<sup>1</sup>.

## 2. Tipo de Instituciones de Educación Superior en Paraguay

Dado que se presenta el caso de Paraguay, y dentro del ámbito de la educación superior, la universitaria, es pertinente explicar que, de acuerdo con la Ley N° 1264 “Ley General de Educación (LGE)”, la educación superior debe ser organizada por la Ley de Educación Superior y será desarrollada por las universidades y colegios y otras instituciones de formación terciaria.

Las Instituciones de Educación Superior se dividen en dos principales grupos, las Universitarias y las no Universitarias. Las Instituciones No Universitarias son los Institutos Superiores y los Institutos del tercer nivel, que a su vez están compuestos por los Institutos de Formación Docente y los Institutos Técnicos Superiores.

**Cuadro I.** *Número de Instituciones de Educación Superior en Paraguay*

Instituciones	Públicas	Privadas	Totales
Universidades	8	47	55
Institutos Superiores	8	30	38
Institutos Técnicos Superiores	20	245	265
Institutos de Formación Docente	40	72	112
Total	469		

**Fuente:** Datos a julio del 2011. Proporcionados por el Director General de Educación Superior del Ministerio de Educación y Cultura de la Presidencia de la República del Paraguay, Magíster Carlos Eduardo Garay.

1. Véase al respecto Anexo 1.



### 3. Los enfoques metodológicos comunes en los procedimientos de evaluación y/o acreditación de la calidad

Los enfoques metodológicos vigentes en la región responden a distintas maneras de abordar los procedimientos de evaluación y/o acreditación de la calidad. Puede decirse que hay países cuyas instituciones tienen una mayor tradición y desarrollo en prácticas de autorregulación, hay un desarrollo mayor de la llamada “cultura de la evaluación”, que está socialmente instalada. Sin embargo, pueden apuntarse como rasgos comunes en los procedimientos de evaluación y/o acreditación de la calidad:

#### *a) Los momentos de la evaluación institucional:*

**Autoevaluación:** es realizada por la propia institución; en algunos casos se contratan especialistas externos para realizarla.

**Evaluación Externa:** este tipo de evaluaciones son realizadas por parte de especialistas externos a las instituciones es decir pares académicos, seleccionados de distintas formas más o menos sistematizadas: banco de datos, registro de pares, etc.

**Informe Final:** generalmente se traduce en el informe de evaluación que se realiza en las instancias centrales de evaluación (Ministerios, Secretarías, Agencias, etc.). A partir de las informaciones obtenidas, a través de la autoevaluación y las evaluaciones externas, se realiza un Informe Final de Evaluación.

#### *b) La existencia de dimensiones comunes en los procesos de evaluación y acreditación:*

Filosofía, misión y visión institucional; el plan de desarrollo institucional; normas internas y reglamentos; carreras y programas académicos de grado y/o posgrado; estructuras de gobierno; actividades de investigación; actividades de extensión o interacción social; personal académico; recursos humanos

administrativos y servicios técnicos de apoyo (personal no docente; servicios de atención estudiantil; recursos físicos; recursos financieros; capacidad institucional de autorregulación; comunicación y transparencia; cantidades de alumnos de grado y/o posgrado y tasa de graduación; convenios de cooperación; capacidad de innovación e incorporación de nuevas tecnologías.

*c) La necesidad de considerar los contextos particulares-institucionales, nacionales y regionales a la hora de realizar una evaluación y un proceso de participación de la comunidad en la evaluación institucional.*

Además, en casi todos los países el Estado tiene un rol protagónico en las funciones de autorización, supervisión, evaluación y acreditación de las instituciones y programas de la educación superior, ya sea de manera directa a través de sus propias agencias o bien a través de agencias que son autorizadas de manera oficial.

Se manifiesta una tendencia a regular con mayor énfasis algunas carreras o programas llamados de “riesgo social” tales como áreas de la salud: (medicina y enfermería), ciencias aplicadas como la agronomía e ingeniería y, en menor medida, derecho, educación- docencia, psicología, etc. Este planteo se constata a nivel regional con los procesos de acreditación del MERCOSUR.

Los procesos de evaluación y de acreditación se efectúan predominantemente sobre las universidades (ya sea a nivel institucional o carreras de grado y/o posgrado). En todos los países hay una o más normas que regulan la actividad y la autorización de funcionamiento de las universidades privadas. Dentro de este sector, las tecnicaturas son las carreras menos reguladas por los mecanismos de aseguramiento de la calidad ya que son dictadas mayoritariamente por las instituciones no universitarias.

En general se reconoce que las políticas y acciones deberían orientarse a la revalorización de la misión de las instituciones de educación superior, la afirmación de la autonomía, la diversidad y la promoción de valores democráticos: La evaluación debe ser entendida como una política pública para garantizar una expansión de la educación superior con calidad académica y relevancia social.

### **3.1. Los tres niveles de Evaluación**

El proceso de evaluación de la calidad se aplica a:

- La pertinencia e impacto del programa educativo, en función de las necesidades reales de formación en el/la localidad/país/región.
- Los aportes académicos y el valor social agregado que caracterizan el programa.
- La coherencia entre la misión y el proyecto educativo.
- Los aportes académicos y el valor social agregado que identifican al programa educativo.

Dicho proceso debe ser consistente con los niveles *universidad, país y región* de forma que promueva una sinergia que fortalezca la eficacia y eficiencia de los resultados, pero sobre todo a fin de fortalecer la sostenibilidad del sistema. El rol de los actores en cada nivel es fundamental para el éxito del proceso global.

## **4. La Calidad Educativa**

La calidad de la educación implica la transformación de estilos de gestión educativa y también de estilo de enseñanza-aprendizaje para asegurar mejores resultados. Es por ello que el problema de la calidad ocupa un primer plano en la agenda educativa y es objeto de debate por parte de diferentes actores sociales, políticos y económicos, asociados generalmente a

los cambios y transformaciones que deben darse en el sistema educativo en general y en la educación superior en particular, centrados, hoy día, en ejes más cualitativos.

La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) fue creada por Ley 2072/03, sancionada por el Congreso de la Nación Paraguaya, a los trece días del mes febrero del año dos mil tres, depende del Ministerio de Educación y Cultura, pero goza de autonomía técnica y académica para el cumplimiento de sus funciones.

En el Paraguay, la calidad de la Educación Superior es certificada por la ANEAES, en cuya Ley de creación N° 2072/03, art. 22 dice que “la acreditación es la certificación de la calidad académica de una institución de educación superior o de una de sus carreras de grado o curso de postgrado, basada en un juicio sobre la consistencia entre los objetivos, los recursos y la gestión de una unidad académica”.

#### ***4.1. ¿Qué se entiende por calidad en la Educación Superior en Paraguay?***

La calidad en Educación Superior ha sido largamente debatida, aceptándose de forma general como “un concepto relativo que permite establecer comparaciones en relación a un patrón de referencia real o utópico que se desea lograr” (González, 2006, p.13).

Así definida, la calidad se establece sobre dos premisas fundamentales. La de verificación del cumplimiento de metas y objetivos institucionales y la de los criterios reconocidos para la formación profesional de grado o postgrado.

Se establecen a continuación las dimensiones de observación de la calidad en la educación superior:

- Relevancia: relación con el entorno. Impacto.
- Integridad: grado de coherencia entre el discurso y la práctica

- **Pertinencia:** adecuación de las actividades de la institución, programa de grado o curso de postgrado para satisfacer las demandas y necesidades que dieron origen al mismo.
- **Idoneidad o suficiencia:** capacidad de las actividades para contribuir a los objetivos y metas programados.
- **Eficacia y efectividad:** capacidad de alcanzar los resultados de calidad previstos, independientemente de los medios que se utilicen, de acuerdo con las metas y objetivos propuestos, y con los estándares de calidad definidos. En otra acepción puede entenderse como el valor social del producto, del resultado, en primer término del educativo, en función de los modelos culturales, políticos o económicos vigentes.
- **Eficiencia:** capacidad de lograr un efecto determinado optimizando los recursos disponibles.

#### ***4.2. Finalidad de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior***

Evaluar y en su caso acreditar la calidad académica de las instituciones de educación superior que se someten a su escrutinio y producir informes técnicos sobre los requerimientos académicos de las carreras y de las instituciones de la educación superior.

#### ***4.3. Funciones de la ANEAES***

La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior tiene encomendadas las siguientes funciones:

- Realizar las evaluaciones externas de la calidad académica de instituciones de educación superior.
- Producir informes técnicos sobre proyectos académicos de habilitación de carreras e instituciones, a solicitud de

la instancia competente de la Educación Superior.

- Servir de órgano consultivo en materia de evaluación y acreditación relativa a la educación superior.
- Servir como órgano consultivo a solicitud de instituciones u organismos interesados en materias relacionadas con la presente ley y en los términos de su competencia;
- Acreditar la calidad académica de las carreras y programas de postgrado que hubiesen sido objeto de evaluaciones externas por la misma Agencia.
- Dar difusión pública oportuna sobre las carreras acreditadas.
- Vincularse a organismos nacionales o extranjeros en materia de cooperación financiera o técnica.

#### ***4.4. Mejoramiento de la Calidad***

Consiste en la toma de decisiones voluntaria y autónomamente de mejora continua de la calidad, a partir de la situación actual, para cumplir un ideal deseado (Visión).

- La institución compite consigo misma.
- No hay mínimos, sino metas por alcanzar.

#### ***4.5. Evaluación en Educación***

La evaluación es “un proceso de análisis estructurado y reflexivo, que permite comprender la naturaleza del objeto de estudio y emitir juicios de valor sobre el mismo, proporcionando información para ayudar a mejorar y ajustar la acción educativa” (Ruíz, 1995, p.167).

Asimismo, la evaluación es una reflexión permanente sobre la acción, la cual está destinada a los conductores de instituciones y

otros actores estratégicos de la comunidad educativa, para facilitar la toma de decisiones confiables, considerando la información relevada en el proceso que se ha venido desarrollando. Se considera importante el desarrollo de la cultura de la evaluación al interior de las instituciones y la sociedad, pues no es posible realizar demandas y exigencias sobre los servicios y productos de manera responsable si no se evalúa la calidad de los mismos.

La evaluación debe hacerse de forma integral y comprender el análisis de todos los elementos involucrados en el nivel institucional, programa de grado o curso de postgrado. El proceso de evaluación debe tener un patrón de comparación, objetivo y subjetivo, que establece un estado deseable con el cual contrastar el estado actual del objeto de la evaluación. La Evaluación Institucional y de carrera es un proceso de diagnóstico de las fortalezas y debilidades que concluye con la propuesta de mejora que sería necesaria aplicar para lograr la calidad de la enseñanza evaluada y favorecer la obtención de acreditación en su momento.

- El proceso de evaluación debe estar orientado a la mejora continua. En este contexto, la evaluación debe ser concluida con un plan de mejora, que se constituye en un compromiso institucional con la calidad. La evaluación es por tanto un proceso continuo, integral, participativo a través del cual se identifican fortalezas y debilidades, causas y efectos, analizando oportunidades y amenazas, emitiendo juicios de valor por contrastación con un patrón previamente definido. Todo lo cual sustenta la consecuente toma de decisiones.

## **5. Sistema ARCU-SUR**

En la reunión de Agencias en Asunción en mayo 2007, se propuso reemplazar MEXA por la denominación Sistema

de Acreditación Regional de Carreras Universitarias en el MERCOSUR<sup>2</sup>. En esta misma reunión se analizó el Memorándum de Entendimiento que fue ajustado de acuerdo con el documento conceptual del Sistema MERCOSUR aprobado en Gramado Brasil.

En el mismo se destaca principalmente a) el carácter definitivo del Sistema Regional de Acreditación, b) la búsqueda de la mejora sustancial de la calidad de la Educación Superior, c) el avance del proceso de integración, la movilidad de personas entre los países de la región y el desarrollo de la cultura de evaluación, y d) el fortalecimiento de las competencias técnicas de las Agencias Nacionales de Evaluación de la Calidad.

La Acreditación como resultado del proceso de evaluación mediante el cual se certifica la calidad académica de las carreras de grado. Los ajustes de las pautas operacionales para la acreditación. La agenda de trabajo para las Comisiones Consultivas de las Carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina y las documentaciones producidas por las mismas.

Además, la ANEAES propone el Modelo Nacional de Evaluación y Acreditación para carreras de grado<sup>3</sup>, para disponer de un instrumento que de fe pública de la calidad de estas carreras, de acuerdo con el contexto nacional.

## **6. Implementación de la Ley N° 4995/2013, Ley de Educación Superior**

Cabe mencionar que el pasado 2 de Agosto del 2013 fue aprobada la Ley de Educación Superior, cuya implementación será muy importante para la evaluación y acreditación de la Educación Superior, porque en ella se enuncia la posibilidad de cierre de carreras que no cumplan con los criterios de calidad.

---

2. Véase al respecto Anexo 2.

3. Véase al respecto Anexo 3.



Consideramos que para comprender el proceso de evaluación y acreditación en Paraguay es importante enmarcarla en algunos de los aspectos esenciales de la mencionada ley.

En este sentido, en la mencionada Ley, en la SECCION 11: DE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR, en el Artículo 9º, se enuncia cuanto sigue:

- Dictaminar sobre la creación y clausura de Universidades e Institutos Superiores. Los dictámenes de creación de universidades y de los Institutos Superiores tendrán carácter vinculante ante el Congreso Nacional; y deberán fundarse en el informe técnico proporcionado por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES).
- Ofrecer información pública sistemática sobre la calidad de las carreras e Instituciones de Educación Superior, sobre base de la información proporcionada por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.
- Intervenir las Universidades e Institutos Superiores, con el acuerdo de 2 (dos) tercios de la totalidad de los miembros presentes, conforme a las causales establecidas en la Ley.
- Clausurar las filiales y carreras de las Universidades e Institutos Superiores, por resolución de la mayoría absoluta de 2 (dos) tercios de sus miembros, previa comprobación, en debido proceso, de las causas alegadas y, por mayoría de las cuatro quintas partes del total de sus miembros, clausurar las universidades e Institutos Superiores, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para la clausura de las filiales o carreras.
- Aplicar las sanciones respectivas en caso de incumplimiento de las exigencias previstas; para la

evaluación y acreditación de la educación superior, en función al informe de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES).

En el Artículo 26 expresa que la solicitud de creación de una universidad deberá estar acompañada por los siguientes documentos:

- a. Estatutos que regirán el funcionamiento de la entidad, garantizando una organización y funcionamiento adecuados al mejor desempeño de las funciones educativas que le corresponden.
- b. Los documentos justificativos del dominio y posesión de los inmuebles, edificaciones, equipos, instrumentos, materiales didácticos, y otros requerimientos necesarios en condiciones de seguridad, calidad y cantidad, necesarias para el eficiente funcionamiento de todos los planes y programas administrativos, académicos y de investigación que se describen en el proyecto.
- c. Proyecto educativo institucional, que comprenda: 1) identidad institucional, 2) fines y objetivos del centro, 3) organización, 4) normativa interna, 5) recursos humanos, docentes con habilitación pedagógica, personal técnico, administrativo y de dirección, que se harán cargo de la ejecución de los fines de la institución) , 6) recursos materiales (laboratorios, equipamiento e instalaciones), 7) recursos para llevar a cabo actividades académicas: enseñanza (grado y postgrado), investigación, y extensión, según cada caso específico, el cual estará determinado por las carreras a ser implementadas.
- d. La institución educativa tendrá académicos con títulos de postgrado en un porcentaje a ser definido según los estándares de calidad indicados por la Agencia Nacional

de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) para cada carrera.

- e. Constancia de disponibilidad y de compromiso de cada uno de los componentes del cuerpo docente propuesto.
- f. Un proyecto educativo por cada carrera a ser impartida, que contenga: 1) fundamentación, 2) objetivos (generales y específicos), 3) perfil del graduado, 4) requisitos de admisión, 5) planes y programas de estudios, 6) organización y estructura curricular, 7) sistema de evaluación, 8) requisitos de graduación, 9) recursos humanos dedicados a la carrera, 10) gestión de la carrera.
- g. Proyecto económico que demuestre las fuentes de financiamiento, la viabilidad económico-financiera, la sostenibilidad y la utilización de los recursos.
- h. Las inscripciones, certificaciones, licencias y autorizaciones que las diversas normas legales exigen a las inversiones de capital a los proyectos de obras, equipamientos.
- i. El cronograma de realización y desarrollo del proyecto educativo institucional.
- j. Todas aquellas que el Consejo Nacional de Educación Superior estime necesarias para cada caso específico.

Por otra parte, resulta importante señalar que el artículo 43 estable que un mínimo de 30% (treinta por ciento) respecto del total del plantel docente de cada una de las instituciones de educación superior, debe ser conformado por profesores de tiempo completo. El proceso podrá realizarse de manera gradual, considerando como plazo máximo para cumplir con el requisito exigido un período de 3 (tres) años a partir de la promulgación de la presente Ley.

Por su parte, en la SECCION II: PROCEDIMIENTO PARA EL TRATAMIENTO DE LA APERTURA DE UNIVERSIDADES, son de destacar los siguientes artículos:

Artículo 29. Sancionada la Ley de creación de una universidad por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo, durante los primeros 5 (cinco) años desde su creación, estas solo podrán desarrollar el proyecto que fuera aprobado, no pudiendo ofrecer otras carreras, programas de postgrados, ni crear otras facultades, unidades académicas o abrir filiales que las aprobadas en su proyecto de creación.

Artículo 30. Durante el período de funcionamiento inicial establecido en el artículo anterior, las universidades deberán someterse a los procesos de evaluación, establecidos por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES).

Artículo 31. Presentado el informe de evaluación, el Consejo Nacional de Educación Superior resolverá el continuar o no con el proceso de evaluación. La institución que no reciba dicho levantamiento, tendrá un plazo adicional de 3 (tres) años para mejorar las deficiencias detectadas. Vencido dicho plazo y no enmendadas las deficiencias señaladas, el Consejo Nacional de Educación Superior dispondrá el cierre de la institución y el consiguiente retiro de la habilitación para su funcionamiento.

Con respecto al sostenimiento y régimen económico-financiero, el artículo 77 establece que las universidades privadas podrán recibir fondos aportados por el Estado toda vez que se adecuen a los requisitos de calidad y transparencia administrativa, que serán reglamentados por el Consejo Nacional de Educación Superior.

Dentro de esta misma sección y artículo se afirma que las inversiones que las empresas realicen en la formación y

capacitación de sus recursos humanos en Instituciones de Educación Superior con carreras acreditadas, así como las donaciones e inversiones que se destinen a la educación superior serán deducibles de todo tipo de impuestos, tasas y contribuciones creados o por crearse.

Por su parte, el artículo 78, relacionado con los estímulos y apoyos a la educación superior, expresa que el Estado establecerá estímulos y apoyos, por medio de sus instituciones, creando líneas de crédito, donaciones, así como becas para alumnos y profesores de la Educación Superior. No podrán gozar de los mencionados estímulos las instituciones que no cuenten con carreras acreditadas. De la misma manera, afirma que el Estado creará fondos especiales para el desarrollo de la investigación y la formación de postgrados en las Instituciones de Educación Superior con carreras acreditadas.

Asimismo, el artículo 79 hace referencia a que el Estado garantizará, a través de las instituciones correspondientes el otorgamiento de becas y la concesión de créditos a estudiantes de escasos recursos económicos, tanto para instituciones públicas como privadas.

Por otra parte, el artículo 82 establece que La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) es el organismo técnico encargado de evaluar y acreditar la calidad académica de los Institutos de Educación Superior. Posee autonomía académica, administrativa y financiera. De la misma manera, afirma que la Agencia tendrá a su cargo la acreditación de las carreras de las universidades e Institutos Superiores. Se afirma también que la acreditación de las carreras es un requisito indispensable para acceder a fondos públicos y becas del Estado, así como para acceder a concursos, licitaciones y prestaciones de servicios al Estado, y que a acreditación de programas será necesaria para el reconocimiento oficial de las carreras reguladas por el Estado.

Finalmente, el artículo 96 expresa que a partir de los 5 (cinco) años de la promulgación de la presente Ley, todas las universidades e Institutos Superiores deberán contar con un mínimo de 10% (diez por ciento) de profesores con título de magíster del plantel docente y 3% (tres por ciento) con título de postgrado de doctor y a partir de los 10 (diez) años de la promulgación de la presente Ley, con un mínimo de 15% (quince por ciento) de profesores con título de magíster y 5% (cinco por ciento) con título de postgrado de doctor; mientras que a partir los 15 (quince) años de la promulgación de la presente Ley, deberán contar con un mínimo de 20% (veinte por ciento) de profesores con título de magíster y 7% (siete por ciento) con título de postgrado de doctor.

## **7. La experiencia particular de la Universidad Autónoma de Asunción (UAA)**

### ***7.1. Breve síntesis histórica institucional***

La Universidad tiene su origen en una Escuela de Negocios, la Escuela Superior de Administración de Empresas (ESAE), fundada en 1978, con el objetivo de formar recursos humanos para la gestión de empresas. La ESAE fue creada en una coyuntura de crecimiento económico y de inversiones en el país, que generó una demanda de cuadros formados para desempeñarse en todos los niveles del ámbito empresarial. La institución se constituye como una asociación civil sin fines de lucro, con la misión de producir y difundir el conocimiento en un área específica, las Ciencias Empresariales, con amplio alcance, sin importar la condición política, social o religiosa del interesado en adquirir conocimientos. Con el transcurso del tiempo, y ante la creciente demanda de formación y capacitación generada por la propia institución, la ESAE fue creciendo en infraestructura y ampliando su oferta académica a distintas áreas del conocimiento, tanto de

las Ciencias Sociales, la Tecnología, las Ciencias Humanísticas, las Ciencias Jurídicas, Políticas y las Ciencias de la Salud.

Con el advenimiento de la apertura política en el país, la institución fue convertida en el año 1991 en la Universidad Autónoma de Asunción (UAA). Su constitución legal se produce a través del Decreto del Poder Ejecutivo N° 11.615, que autoriza su funcionamiento a partir del 14 de noviembre de 1991. Se rige por las normas establecidas en la Ley N° 136/93 de Universidades y por sus propios estatutos, gozando autonomía económica, financiera, orgánica y académica. Por su carácter y Estatutos, no tiene configuración política ni confesional.

## **7.2. Población**

Respecto a la población total actual, para tener una idea del porte de la institución, la Universidad cuenta con aproximadamente 6.000 estudiantes de grado y 900 de postgrado; cuenta con más 400 docentes y 150 funcionarios (personal administrativo y de servicios).

## **7.3. Reforma institucional**

Desde el año 1996 ha iniciado una reforma institucional basada en **tres lineamientos estratégicos**, donde el segundo que se cita más abajo tiene que ver directamente con el tema de nuestro estudio, dada su prioridad:

I- La primera de estas líneas se centra en la implantación del sistema de créditos en los planes de estudios, introduciendo gradualmente el concepto de currículo flexible, así como una cuota flexible en relación estrecha con la cantidad de materias elegidas a cursar.

Este sistema consiste en acumular créditos<sup>4</sup> o puntos hasta

---

4. Este y otros aspectos de que se mencionan en este apartado se

reunir los suficientes para obtener determinado grado académico. La ventaja del sistema de créditos es que otorga flexibilidad al estudiante a la hora de planificar y desarrollar sus estudios, permitiéndole tomar decisiones acerca de:

**El plan de estudios:** todas las carreras contemplan en su plan de estudios materias obligatorias y materias electivas, lo que permite al alumno seleccionar entre las materias electivas las que más le interesan, en función de sus expectativas futuras como profesional, así como organizar la secuencia en que seguirá las materias del programa de estudios elegido de acuerdo a sus preferencias, sujeta únicamente a las limitaciones dadas por los prerrequisitos como la formación anterior requerida, correlatividades entre materias, o la disponibilidad de cursos en un determinado semestre.

**La velocidad de desarrollo de la Carrera:** todas las carreras que otorgan grado académico y título profesional tienen en la UAA una carga horaria mínima de 2800 horas reloj y una duración promedio normal de cinco años, pudiendo esta reducirse de acuerdo a la cantidad de materias en las que se registre el alumno o si toma clases durante el semestre intensivo de verano.

**El costo de su cuota mensual:** el importe de la cuota mensual que debe pagar el alumno se calcula en función del número de materias y la cantidad de créditos a que se registra en cada semestre, lo cual permite establecer el importe aproximado de la cuota mensual, según su presupuesto, regulando simplemente la cantidad de créditos a los que se inscribe por semestre.

---

explican en el Anexo N 4 Reglamento académico y Plan de Estudios UAA.



II- La segunda de las líneas estratégicas tiene que ver con la extensión de la evaluación a toda la institución, a partir del auto-estudio por Facultad y Carrera en diversas dimensiones.

III- Finalmente, la tercera línea se relaciona con la ampliación y reorganización del sistema de becas, para darle mayor alcance y cumplimiento.

#### ***7.4. Evaluación y Acreditación nacional e internacional en la UAA***

Bajo el título de Evaluación y Acreditación y el subtítulo de “Procesos de acreditación encarados por la UAA”, del Dpto. de Evaluación de la Institución, se presentan los casos de Acreditación Nacional – ANEAES, y los de Acreditación Internacional.

Dentro de los primeros se destacan la Carrera de Derecho (cumpliendo con los Criterios de Calidad establecidos conforme a los procesos de evaluación del Modelo Nacional y ARCU-SUR -Acreditación Regional de Carreras Universitarias del Sur-, en el periodo 2011-2012); y la de Odontología (cumpliendo con los criterios de calidad establecidos conforme a los procesos de evaluación del Modelo Nacional de Evaluación y Acreditación de Carreras de Grado, año 2013).

Dentro de los segundos se destacan la Carrera de Periodismo y la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. En el caso de la Carrera de Periodismo, el Consejo Latinoamericano de Acreditación de la Educación en Periodismo y Comunicación (CLAEP) otorgó la Acreditación Plena en el corriente año por “el cumplimiento de las normas de la calidad y excelencia en la Educación de Periodismo y Educación”. De esta manera, la carrera de Periodismo de la UAA se convierte en la primera en Paraguay en ser certificada por su calidad en la enseñanza por

un organismo internacional, convirtiéndose el hecho en algo histórico que podría marcar un antes y un después en el área educativa superior en comunicación. La acreditación plena internacional de cuatro años es una extensión de la acreditación provisoria de dos años que tenía hasta este año la carrera de Periodismo UAA, totalizando seis años que es el tiempo que el CLAEP acredita a una carrera.

En el caso de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (FACEYE) se encuentra en la actualidad realizando el Estudio de Autoevaluación para la Acreditación Institucional Accreditation Council for Business Schools and Programs – ACBSP (Consejo de Acreditación para Escuelas y Programas de Negocios). Siendo la única Facultad del Paraguay que se encuentra con el Status de Candidata a Acreditación por la ACBSP.

### ***7.5. Desafíos para el desarrollo futuro de los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad de Paraguay***

A partir de los cambios sociales, políticos y económicos sucedidos en esta última década, se han generado una serie de desafíos para la educación superior latinoamericana; la formación de ciudadanos y profesionales que sean capaces de construir una sociedad más igualitaria es el compromiso de la sociedad y de sus representantes a partir de la inversión pública y privada en el conocimiento, la ciencia y la tecnología. La garantía de ese compromiso se logrará a partir de la posibilidad de implementar sistemas de evaluación y acreditación que sean coherentes con sus objetivos de regulación y generen una cultura de la evaluación como estrategia para la mejora permanente de la calidad.

El desafío principal es contribuir a la construcción de políticas de Estado en materia de educación superior que atiendan a: a) promover el desarrollo científico-tecnológico y el crecimiento económico, b) la formación de ciudadanos y profesionales capaces

de trabajar para construir una sociedad más justa e integrada, c) que la educación superior se asuma efectivamente como tercer nivel del sistema educativo, contribuyendo al mejoramiento de la calidad y la pertinencia del sistema en su conjunto, d) una educación superior articulada que superando la actual situación de fragmentación y contribuya a la integración de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior, en convergencia con el Europeo. Para esto, es muy importante fortalecer los trabajos a nivel nacional y regional, con un carácter colectivo y participativo, organizado en redes, asociando los esfuerzos de las agencias nacionales y regionales de los organismos internacionales de cooperación, de los consejos de rectores y de las asociaciones de universidades, las propias instituciones y de la experiencia latinoamericana, europea y de América del Norte.

## **8. Reflexiones finales**

Son varios los temas relacionados con el aseguramiento y mejora de la calidad educativa que exigen un análisis crítico de parte de los gestores y de los actores universitarios en este tiempo en que cuestiones transversales destacables como: el objetivo y significado de la misión de las universidades, el significado de la calidad, la exportación de la educación o la educación transnacional o sin frontera, la educación virtual, la internacionalización, la cooperación interuniversitaria, la promoción de vínculo con el sector productivo, el financiamiento, la transferencia de crédito y la movilidad estudiantil.

Las citadas cuestiones van tocando no sólo la periferia de las instituciones sino que las van transformando en su propia esencia y estructura organizacional, así como las inquietantes y rápidas respuestas que deben formularse con el fin de reaccionar hacia los cambios que exige este nuevo escenario de la era del conocimiento, para convertirse en auténticos centros de construcción del conocimiento de calidad.

La evaluación y la acreditación no solamente son necesarias por las razones ya citadas, hoy día son un imperativo ético en la construcción y consolidación de las instituciones del sistema de la educación superior con efectividad científica y social. Sin embargo, la política de calidad no puede ser un fin en sí, ya que no existe como un valor absoluto. Cada país debe tener en cuenta su propio contexto y enriquecerse de las experiencias de los otros sin querer copiarlos.

En cualquier caso, como ya se ha explicado, el cambio de contexto para la educación superior (sociedad global, sociedad del conocimiento, universalidad, etc.) exige realizar cambios en el sistema educativo superior para dar respuesta a los nuevos retos planteados. Los cambios que hay que realizar son de dos tipos: intrínsecos (del modelo pedagógico) y extrínsecos (del modelo organizativo de las instituciones):

- Es necesario que los sistemas de educación superior dediquen una atención especial al desarrollo de las habilidades metodológicas, y también a desarrollar los conocimientos de carácter práctico que faciliten la aplicación de los conocimientos teóricos.
- El cambio extrínseco, es decir, el del modelo organizativo de las instituciones de educación superior, debe estar orientado al aumento de la flexibilidad del sistema en un sentido temporal (facilitando la formación a lo largo de la vida) y operativo (facilitando el paso del sistema educativo al mercado laboral, y entre programas dentro del sistema educativo).

En esencia, el cambio se reduce a abrir las puertas a la sociedad y a escuchar lo que ésta demanda de las universidades. Eso exige una actitud de servicio social de las instituciones y, sobre todo, de cada uno de sus miembros, en especial de los docentes que han de aplicar estos cambios.

La calidad que posean las respuestas a estas demandas sociales es un tema hoy por hoy ineludible. De ahí que el desarrollo de

sistemas de evaluación de la calidad en la educación superior y la certificación pública de ésta mediante los sistemas de acreditación de programas y de instituciones para dicho nivel, sean objeto de atención, de elaboración y de debate en toda agenda de discusión nacional, regional o internacional, en el propio quehacer universitario y en la formulación en mayor o menor medida de las políticas educacionales de cualquier país.

Si bien el desarrollo de los sistemas es desigual, se están consolidando importantes experiencias en evaluación y acreditación, así como en la elaboración de documentos teóricos, de política, conceptuales y guías metodológicas, que pueden ser intercambiados y validados en diversos proyectos conjuntos, y que han contribuido a crear una cultura de la calidad en toda Latinoamérica.

En este contexto, se han introducido diversas mejoras en aspectos académicos, de gestión y de infraestructura, lo que se traduce en una mejor formación de los jóvenes de nuestra Universidad. Con esta Acreditación la sociedad paraguaya debe tener confianza en que nuestras carreras están cumpliendo con criterios de calidad en el desarrollo del programa, los cuales generan un clima de confianza y seguridad.

Es importante entender que este proceso no debe terminar con la Acreditación, no hay que bajar la guardia, debemos apuntar a mejorar cada vez más, a estar expectantes en seguir apuntando a que las carreras cumplan con los criterios de calidad. Es un proceso continuo, debemos seguir cumpliendo con el Plan de Mejoras a corto, mediano y largo plazo, porque la finalidad es mejorar cada vez más con el transcurso de los años. La autoevaluación debe ser una práctica permanente, consolidar una cultura de evaluación.

La evaluación es una herramienta para la transformación. Es una reflexión permanente sobre la acción, la cual está destinada a todos los actores de la comunidad educativa para facilitar la toma de decisiones confiables sobre la información relevada

del proceso que se ha venido desarrollando y, al mismo tiempo, proveer información confiable al público en general.

Se concluye con estas significativas expresiones de María José Lemaitre (1999, “El establecimiento de mecanismos de aseguramiento de la calidad ha seguido un camino largo y no exento de dificultades, pero se puede apreciar un progreso significativo que, sin duda, ha impactado positivamente sobre el desarrollo de la educación superior. No se vislumbra aún el fin del recorrido, pero es altamente probable que, como el horizonte, éste se aleje a medida que parece que nos acercamos a él” (Cox y Lemaitre, 1999, p. 20).

## 9. Referencias Bibliográficas

- Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) (2006). *Modelo Nacional de Acreditación de Carreras de Grado*. Asunción: ANEAES.
- Consejo Superior de Educación (2004). *El aseguramiento de la calidad de la Educación Superior*. Santiago de Chile: CSE.
- González, L. E. (2006). *Informe sobre el Modelo Nacional de Acreditación de Carreras de Grado*. (Sin datos de editor): Asunción.
- Cox, C. y Lemaitre, M. J. (1999). Market and state principles of reform in Chilean education: policies and results. En Perry, G. y Leipziger, D. M. (eds.). Chile: recent policy lessons and emerging challenges (pp. 149-188). Washington D.C: World Bank Publications.
- Critchlow, Miguel. (2005). Propuesta de Guía de accesibilidad. Evaluación y Control Permanente de la accesibilidad en la calidad de los servicios, accesibilidad en la comunicación e información, accesibilidad física de tránsito y permanencia, y accesibilidad del uso de productos. Disponible en: [www.iesalc.unesco.org](http://www.iesalc.unesco.org)
- Curci La Rocca, Renata. (2005). Diagnóstico de la Educación Superior virtual en Venezuela. Caracas: IESALC-

- UNESCO, IPASME. Disponible en: [www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve)
- Daniel, John. (2000). La megauniversidad: ¿La academia para el nuevo milenio? *Revista de la Educación Superior*, 16, 111-121.
- De Lisio, Antonio y Jaramillo A, Evelin. (2005). Internacionalización de la Educación Superior en Venezuela. Caracas: IESALC-UNESCO, IPASME. Disponible en: [www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve)
- Declaración de Rio de Janeiro. Conferencia Internacional sobre Diseño Universal “Diseñando para el Siglo XXI”, Diseño Universal para un Desarrollo Inclusivo y Sostenible. (2004, Diciembre 12). [Consultado el 10 de marzo de 2010 de <http://www.iadb.org/sds/doc/soc-GUAsOperativasAnexo-s.pdf>]
- Didou Aupetit, Sylvie. (2006). Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas. IESALC-UNESCO. Disponible en: [www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve)
- Ruíz, J. M. (1999). La autoevaluación institucional en un centro de educación primaria. *Revista Iberoamericana de Educación*, 8. Disponible en <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie08a07.htm?iframe=true&width=90%&height=90%>

### Datos de autoría

**Javier Numan Caballero Merlo.** Investigador Activo Categorizado CONACYT -PRONII, Licenciado en Sociología por la Universidad de la República del Uruguay (UDELAR), Especialista y Máster en Sociología por el Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Federal de Río Grande del Sur de Brasil (IFCH – UFRGS), y Candidato a Doctor en Ciencias Humanas y Sociales por la Universidad Nacional de Misiones (UNAM), Argentina. Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Asunción (UAA). E-mail: [javiernuman18@hotmail.com](mailto:javiernuman18@hotmail.com)

**Clara Almada.** Magister en Ingeniería Industrial de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Directora del Área de Evaluación y Acreditación de Carreras de la Universidad del Cono Sur de las Américas (UCSA). Coordinadora de Proyectos y Redes Académicas del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Par Evaluador de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), para el Mecanismo de Evaluación del Sistema de Acreditación del Mercosur (ARCUSUR). E-mail: calmada@ucsa.edu.py



## **Anexo 1.**

### *Carreras Acreditadas en el Mecanismo Experimental de Acreditación – MEXA*

- Ingeniería agronómica de la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de Asunción. 2005.
- Medicina de la Facultad de Ciencias Médicas de la “Universidad Nacional de Asunción”. 2006.
- Ingeniería Civil de la Facultad de Ingeniería de la “Universidad Nacional de Asunción”. 2006.
- Ingeniería Electrónica de la Facultad de Ingeniería de la “Universidad Nacional de Asunción”. 2006.
- Ingeniería Electromecánica de la Facultad de Ingeniería de la “Universidad Nacional de Asunción”. 2006.
- Ingeniería Civil de la Facultad de Ciencias y Tecnología de la “Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción” Sede Regional Asunción. 2006.
- Ingeniería Electrónica de la Facultad de Ciencias y Tecnología de la “Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción” Sede Regional Asunción. 2006.

## Anexo 2

### *Nómina de carreras de grado acreditadas*

<b>Carrera</b>	<b>Institución</b>	<b>Sede</b>	<b>Facultad</b>	<b>Resolución</b>	<b>Fecha</b>
Ingeniería Agronómica	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Ciencias Agrarias	01	27 enero 2010
Arquitectura	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Asunción	Ciencias y Tecnología	04	27 enero 2010
Arquitectura	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Arquitectura, Diseño y Arte	05	27 enero 2010
Veterinaria	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Ciencias Veterinarias	07	15 julio 2010
Enfermería	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Instituto Dr. Andrés Barbero	08	1 septiembre 2010
Enfermería	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Asunción	Ciencias de la Salud	09	27 septiembre 2010
Ingeniería Química	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Ciencias Químicas	01	7 febrero 2011
Ingeniería en Electrónica	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Politécnica	04	19 de mayo 2011
Ingeniería Electrónica	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Ingeniería	05	21 de junio 2011
Ingeniería Industrial	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Ingeniería	06	20 de julio 2011
Ingeniería Civil	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Ingeniería	07	20 de julio 2011

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA

Ingeniería Electromecánica	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Ingeniería	08	20 de julio 2011
Ingeniería Industrial	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Asunción	Ciencias y Tecnología	09	25 de julio 2011
Medicina	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Ciencias Médicas	10	25 de julio 2011
Ingeniería Electrónica	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Asunción	Ciencias y Tecnología	11	26 de julio 2011
Medicina	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Guairá	Medicina	13	14 de octubre 2011
Medicina	Universidad Nacional de Itapúa	Encarnación	Medicina	14	18 de octubre 2011
Odontología	Universidad Nacional de Asunción	Asunción	Odontología	17	23 de noviembre 2011

Fuente: Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior - ANEAES.

### Anexo 3

*En el Modelo Nacional de Paraguay (vigencia de 5 años)*

Carrera	Institución	Sede	Facultad	Resolución	Fecha
Ingeniería Agronómica	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Ciencias Agrarias	03	27/01/2010
Arquitectura	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Arquitectura, Diseño y Arte	07	27/01/2010
Arquitectura	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Asunción	Ciencias y Tecnología	08	27/01/2010
Veterinaria	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Ciencias Veterinarias	39	15/07/2010
Enfermería	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Instituto Dr. Andrés Barbero	45	1/09/2010
Enfermería	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Asunción	Ciencias de la Salud	56	27/09/2010
Enfermería	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Itapúa	Ciencias de la Salud	59	06/10/2010
Ingeniería Agronómica	Universidad Nacional de Asunción	Pedro Juan Caballero	Ciencias Agrarias	93	28/12/2010
Ingeniería Agronómica	Universidad Nacional de Asunción	San Pedro del Ykua Mandyju	Ciencias Agrarias	04	07/02/2011
Ingeniería Química	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Ciencias Químicas	06	7/02/2011
Ingeniería en Electricidad	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Politécnica	07	07/02/2011
Ingeniería Electrónica	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Politécnica	40	19/05/2011

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA

Carrera	Institución	Sede	Facultad	Resolución	Fecha
Ingeniería Electrónica	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Ingeniería	46	21/06/2011
Ingeniería Industrial	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Ingeniería	57	20/07/2011
Ingeniería Civil	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Ingeniería	58	20/07/2011
Ingeniería Electro-mecánica	Universidad Nacional de Asunción	San Lorenzo	Ingeniería	59	20/07/2011
Ingeniería Industrial	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Asunción	Ciencias y Tecnología	60	25/07/2011
Enfermería	Universidad del Norte	Asunción	Medicina	80	30/09/2011
Medicina	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Guairá	Medicina	87	14/10/2011
Medicina	Universidad Nacional del Este	Ciudad del Este	Ciencias de la Salud	88	17/10/2011
Medicina	Universidad Nacional de Itapúa	Encarnación	Medicina	90	18/10/2011
Odontología	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Alto Paraná	Ciencias de la Salud	99	23/11/2011
Odontología	Universidad Nacional de Asunción	Asunción	Odontología	100	23/11/2011
Odontología	Universidad Autónoma del Paraguay	Asunción	Odontología "Pierre Fauchard"	101	24/11/2011
Ingeniería Agronómica	Universidad Nacional del Este	Minga Guazú	Ingeniería Agronómica	111	07/12/2011
Derecho	Universidad Nacional de Asunción	Asunción	Derecho	117	30/12/2011

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA

Carrera	Institución	Sede	Facultad	Resolución	Fecha
Derecho	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Asunción	Ciencias Jurídicas y Diplomáticas	08	02/02/2012
Derecho	Universidad Americana	Asunción	Derecho, Ciencias Políticas y Sociales	25	11/07/2012
Derecho	Universidad Tecnológica Intercontinental	Caacupé	Ciencias Jurídicas	79	05/12/2012
Derecho	Universidad Tecnológica Intercontinental	Caazapá	Ciencias Jurídicas	82	05/12/2012
Derecho	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Itapúa	Ciencias Jurídicas	85	05/12/2012
Derecho	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Guairá	Ciencias Jurídicas	86	05/12/2012
Derecho	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Concepción	Ciencias Jurídicas	87	05/12/2012
Derecho	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Alto Paraná	Ciencias Jurídicas	89	05/12/2012
Derecho	Universidad Nacional de Pilar	Pilar	Derecho, Ciencias Políticas y Sociales	90	05/12/2012
Derecho	Universidad Autónoma de Asunción	Asunción	Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales	91	05/12/2012
Ingeniería Industrial	Universidad del Cono Sur de las Américas	Asunción	Ingeniería	93	05/12/2012
Ingeniería Civil	Universidad Nacional de Itapúa	Itapúa	Ingeniería	94	05/12/2012

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA

Carrera	Institución	Sede	Facultad	Resolución	Fecha
Enfermería	Universidad Nacional de Asunción	Coronel Oviedo	Instituto Dr. Andrés Barbero	95	05/12/2012
Enfermería	Universidad Nacional de Asunción	San Estanislao	Instituto Dr. Andrés Barbero	96	05/12/2012
Ingeniería en Electricidad	Universidad del Cono Sur de las Américas	Asunción	Ingeniería	97	05/12/2012
Enfermería	Universidad Nacional de Asunción	Concepción	Instituto Dr. Andrés Barbero	98	05/12/2012
Derecho	Universidad Nacional de Itapúa	Itapúa	Ciencias Jurídicas	99	05/12/2012
Odontología	Universidad Autónoma de Asunción	Asunción	Ciencias de la Salud	80	18/06/2013
Medicina	Universidad Nacional de Asunción	Asunción	Ciencias Médicas	61	25/07/2011
Ingeniería Electrónica	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Asunción	Ciencias y Tecnología	62	26/07/2011
Enfermería	Centro Médico Bautista	Asunción	Salud	71	13/09/2011
Enfermería	Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo	Asunción	Ciencias de la Salud	82	18/06/2013
Odontología	Universidad del Pacífico Privada	Asunción	Odontología	91	17/07/2013
Medicina	Universidad Pacífico Privada	Asunción	Ciencias Médicas	105	06/08/2013
Ingeniería Civil	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Asunción	Ciencias y Tecnología	106	06/08/2013
Medicina	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Asunción	Ciencias de la Salud	110	20/08/2013

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA

<b>Carrera</b>	<b>Institución</b>	<b>Sede</b>	<b>Facultad</b>	<b>Resolución</b>	<b>Fecha</b>
Veterinaria	Universidad Nacional de Asunción	Caazapá	Ciencias Veterinarias	111	20/08/2013
Ingeniería Agronómica	Universidad Nacional de Asunción	Caazapá	Ciencias Agrarias	112	20/08/2013
Veterinaria	Universidad Nacional de Asunción	Misiones	Ciencias Veterinarias	113	20/08/2013
Veterinaria	Universidad Nacional de Asunción	Concepción	Ciencias Veterinarias	124	03/09/2013
Ingeniería Eléctrica	Universidad Nacional del Este	Ciudad del Este	Politécnica	125	03/09/2013
Enfermería	Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción"	Guairá	Ciencias de la Salud	127	03/09/2013
Medicina	Universidad del Norte	Asunción	Medicina	143	19/09/2013
Ingeniería Electromecánica	Universidad Nacional de Itapúa	Encarnación	Ingeniería	167	02/12/2013

Fuente: Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior - ANEAES.



## **Anexo 4.**

### **Reglamento académico y Plan de Estudios UAA<sup>5</sup>**

#### CAPITULO IV - PLAN DE ESTUDIOS

##### Definiciones

##### Art. 13°

Se entiende por PLAN DE ESTUDIOS, pensum o currículum, a la combinación de materias, obligatorias y electivas que debe cursar y aprobar un alumno, y a la cantidad de créditos que debe obtener y requisitos académicos que debe cumplir para poder acceder al grado correspondiente de una Carrera determinada.

##### Art. 14°

Se denomina PROMOCION o Cohorte, al conjunto de los alumnos que se matriculan en una Carrera en el mismo año lectivo y que, por lo tanto, comparten un mismo plan de estudios.

##### Art. 15°

Se denomina AÑO ACADEMICO, o año lectivo, al período académico que abarca desde comienzos de marzo hasta finales de febrero del año siguiente.

##### Art. 16°

Convencionalmente, se adopta el término SEMESTRE ACADEMICO para designar los períodos de tiempo en los cuales se divide el año académico. El año académico se divide en 3 semestres académicos:

OTOÑO: (inicia los primeros días de Marzo);

PRIMAVERA: (inicia los primeros días de Agosto);

VERANO: (inicia los primeros días de Enero)

---

5. Puede consultarse en: [http://www.uaa.edu.py/la\\_universidad/download/reglamento\\_academico\\_2013.pdf](http://www.uaa.edu.py/la_universidad/download/reglamento_academico_2013.pdf)

Art. 17°

Se entiende por CURSO, al desarrollo del contenido programático de una materia o asignatura, generalmente, en el término de un semestre académico.

Art. 18°

Se denomina MATERIA, o asignatura, a cada una de las disciplinas científicas que forman parte del plan de estudios o pensum, generalmente desarrolladas durante un semestre académico. El contenido de cada materia está detallado en el programa analítico de la asignatura.

Art. 19°

Se denomina PRERREQUISITO al requerimiento que debe satisfacerse para matricularse en un determinado curso.

Art. 20°

Se entiende por CREDITO a la unidad de medida utilizada para determinar la cantidad de trabajo semanal realizado por un alumno. Un (1) crédito es equivalente a una hora académica semanal, de clase o trabajo práctico, por semestre académico. El número de créditos por materia puede variar de acuerdo al contenido e importancia de la misma. Un alumno obtiene los créditos correspondientes a una materia al aprobar dicha materia

## **Sistema de Créditos**

Art. 30°

El sistema de “créditos” consiste en asignar créditos o puntos a las asignaturas de cada carrera, en función de la carga horaria semanal, de tal manera que cada hora académica semanal, durante un Semestre Académico, equivale a un “crédito”.

Art. 31°

Cada Facultad, Departamento Académico o Unidad Académica asignará en su Plan de Estudios a cada asignatura o materia un número determinado de créditos. Para terminar

la Carrera y recibir el Título correspondiente, el alumno deberá aprobar todas las asignaturas necesarias para completar el número de créditos exigidos en el Plan de Estudios.

Art. 32º

El criterio para la asignación de créditos se fundamentará en la cantidad de horas semanales de actividad dedicadas a la materia, incluyendo las prácticas obligatorias. La cantidad de créditos atribuidos a una materia por el Departamento Académico a que corresponde es fija e inalterable.



## **Capítulo V**

### **Evaluación y acreditación universitaria.**

#### **El caso de la Universidad Nacional de San Luis.**

*Nelly Mainero, Jaquelina Noriega  
y Carlos Mazzola*

#### **1. Introducción**

En América Latina desde fines de la década de los ochenta comienza a plantearse como tema de la agenda educativa el de la calidad de la educación y la necesidad de evaluar a las instituciones y programas para asegurar la calidad.

En Argentina, los inicios de estas acciones pueden ubicarse en la década de los noventa en la que se producen modificaciones sustanciales sobre todo en el sistema universitario, desde una activa política promovida por el Estado. Comienza a instalarse una reforma, apelando a la modernización del sistema, la que se considera necesaria para hacer frente a los cambios que requiere la sociedad del conocimiento. A tono con las corrientes neoliberales imperantes, el gobierno del Presidente Menen (1989-1999) se caracteriza por las privatizaciones, regulaciones y descentralizaciones, de incidencia también en el ámbito educativo, en donde se llevan a cabo políticas que se han denominado genéricamente bajo el concepto de Estado Evaluador (Neave 1990).

La denominada década de los 90` supone una batería de políticas de intervención del Estado sobre las Universidades Argentinas caracterizadas por ser de las más autónomas del mundo, por lo cual la resistencia por parte de la comunidad universitaria estuvo presente desde un comienzo. Creaciones de organismos de control, nuevo marco normativo, diversificación de las fuentes de financiamiento, la puesta en marcha de distintos programas que evidencian la preocupación por la calidad y la eficiencia, siguiendo las prescripciones del Banco Mundial y de otros organismos internacionales, constituyen algunas de las políticas que acompañan a las de evaluación.

Entre los programas con financiamiento externo, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA), tiene un impacto desigual en las universidades y en las carreras al interior de las mismas<sup>1</sup>. A través de distintas acciones emprendidas se va instalando lentamente una cultura de la evaluación y de la rendición de cuentas. A pesar de las resistencias iniciales, las políticas de evaluación y acreditación se van extendiendo y

---

1. En las conclusiones de un Estudio sobre el impacto del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA), encomendado por la Secretaría de Políticas Universitarias y llevado a cabo por Oscar Oszlak (2007) en el marco de la Evaluación del Programa de Reforma de la Educación Superior, se destaca el consenso existente sobre el éxito de este Programa, no así sobre su eficacia. En el resumen de resultados se da cuenta de un impacto muy bajo en reestructuraciones profundas relacionadas al Fortalecimiento Institucional. Con relación a la adquisición de equipamientos se destacan las importantes mejoras obtenidas a partir de la adquisición de equipamiento tecnológico para laboratorios de las Carreras de Ciencias Básicas. Asimismo de equipamiento para Carreras de Comunicación Social. El autor considera que el impacto fue significativo en el rubro equipamiento de bibliotecas universitarias. Con relación a la formación de recursos humanos estima que si bien es importante el acceso a becas, se observan dificultades para la inserción de los graduados, finalización de los estudios de posgrado, etc.

consolidando. En la actualidad se impulsan en muchos casos desde las propias instituciones y algunas carreras de grado, cuyos integrantes consideran importante ser incluidas entre las de interés público<sup>2</sup> y en consecuencia, sujetas a evaluación y acreditación, con programas de mejoramiento.

Los primeros antecedentes de evaluación y acreditación emprendida por el gobierno son comentados por Norberto Fernández Lamarra (2003), quien describe que en el año 1991 se pone en marcha el subproyecto 06 del Programa PRONATASS, con financiamiento del Banco Mundial. Comenta el autor que ese mismo año el Consejo Interuniversitario Nacional convoca a un Encuentro Interuniversitario sobre Evaluación de la Calidad, que cuenta con la participación de especialistas argentinos y extranjeros. Posteriormente, en 1992 este organismo aprueba un Acuerdo Plenario en el que se definen los aspectos relevantes de la evaluación de la calidad y de su instrumentación. A pesar de las coincidencias entre el Gobierno y las Universidades Nacionales

---

2. Como se verá más adelante, el artículo 43 de la Ley de Educación Superior en su artículo 43 prescribe que cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, es decir aquellas que pudieran comprometer el interés público, se deben respetar otros requisitos, además de las cargas horarias estipuladas en el artículo 42. Los mismos se refieren a tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de las prácticas que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades. Establece asimismo este artículo la obligatoriedad de acreditación periódica de estas carreras. Define entre las carreras que puedan comprometer el interés público aquellas que pongan en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes. El Ministerio de Cultura y Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades deberá establecer con criterio restrictivo la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas a los mismos. Estos fueron algunos de los artículos más resistidos de la Ley de Educación Superior en el momento de su emergencia, por considerar que vulneraban la autonomía universitaria.

se produce un fuerte debate y oposición a estas propuestas al interior de las mismas.

Éstas y otras regulaciones se plasman en la Ley de Educación Superior N°.24521, sancionada en 1995<sup>3</sup>. Del texto de la Ley pueden señalarse como cambios específicos relacionados con esta temática: la previsión de organismos de acreditación tales como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y otras instituciones que se acrediten a este efecto<sup>4</sup>; la determinación de la obligatoriedad de la evaluación de las universidades y de la acreditación de todas las carreras de postgrado y las de grado que sean comprendidas en el artículo 43 (profesiones reguladas por el Estado). Una gran cantidad de reglamentaciones posteriores y que en algunos casos precedieron a la Ley, complementan las prescripciones legales en éste y otros temas.

El artículo 44 de la Ley de Educación Superior establece que las instituciones universitarias deberán poner en marcha instancias internas de evaluación institucional con la finalidad de analizar sus logros y dificultades para el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Se prescribe que cada seis años, y en el marco de los objetivos fijados por cada institución, se llevarán a cabo procesos de evaluaciones externas referidas a las distintas funciones universitarias, las que tendrán carácter público.

Luego de la autoevaluación interna se produce la evaluación externa, con la participación de pares especialistas convocados por la CONEAU. Se elabora un informe que es enviado a los

---

3. Esta Ley comprende tanto a las instituciones de Nivel Superior No Universitarias como a las Universitarias e incluye determinaciones importantes para garantizar la articulación del sistema.

4. El artículo 43 de la Ley de Educación Superior establece la posibilidad de que otras entidades privadas constituidas a tal fin, debidamente reconocidas, puedan actuar, además de la CONEAU, en los procesos de evaluación y acreditación universitarias.



Rectores para que realicen sus observaciones y comentarios, los que son publicados en la versión final del Informe de la Evaluación Institucional Externa.

Tomando como marco de referencia el proceso brevemente reseñado, la finalidad de este capítulo es analizar el primer ciclo completo de evaluación institucional de la Universidad Nacional de San Luis, una universidad pública argentina. Si bien las acciones de autoevaluación y evaluación institucional se han continuado con distinta intensidad y enfocadas en aspectos diferentes en las sucesivas gestiones universitarias, pese al tiempo transcurrido y a las prescripciones legales al respecto, aún no se ha finalizado otro ciclo. A casi dos décadas de tal empresa, nos interesa focalizar el análisis en este período dado que el transcurso del tiempo nos permite realizar una reflexión crítica del mismo y de sus implicancias posteriores. Reconocemos que no abundan estudios de este tipo -que expongan casos concretos de evaluación y acreditación- en las universidades argentinas, por lo cual este estudio pretende ofrecer un aporte vinculado a: 1) a la posibilidad de un registro descriptivo general del proceso en su conjunto; 2) el análisis y reflexión focalizados en ciertos puntos que se consideran nodales; 3) la identificación de distintos momentos dentro del proceso; y 4) el reconocimiento de ventajas y/o desventajas, elementos obstaculizadores o posibilitadores. Se trata de un estudio exploratorio y descriptivo, que se encuentra inserto dentro de un Proyecto de Investigación<sup>5</sup> mayor del cual los autores son integrantes. Se utiliza como material empírico el análisis de documentos oficiales y entrevistas informales a actores clave. El análisis documental se realiza sobre los tres Informes Institucionales producidos entre los años 1997 y 2001 como resultado de la autoevaluación institucional y un cuarto Informe producido por la Comisión de Evaluación y

---

5. Proyecto de Investigación Consolidado N° 401412, de la Universidad Nacional de San Luis, titulado “Educación Superior: Cambios, tendencias e impactos en la actualidad”, período 2012-2014.

Acreditación Universitaria (CONEAU) como resultado de la evaluación externa. Además, se incluye una breve descripción de la continuidad del proceso para visualizar las tendencias posteriores. Las entrevistas se realizan a cuatro docentes de la UNSL que ocuparon distintos puestos de gestión en aquella época y que fueron partícipes relevantes en el proceso, hecho que los transforma en informantes clave; los mismos aportan sus reflexiones sobre el momento inicial y las implicancias posteriores para nuestra universidad. Todo lo cual nos permite extraer algunas conclusiones, de utilidad sobre todo en la actualidad, ya que luego de una prolongada pausa se está por dar inicio a un segundo ciclo de evaluación.

El análisis que nos proponemos realizar es de carácter descriptivo y exploratorio y acudimos básicamente a los documentos elaborados por los evaluadores y entrevistas a miembros claves. ¿Cómo se ha procedido, qué ha detectado la evaluación y qué se ha logrado revertir? Constituyen algunos interrogantes que orientan este trabajo.

Más allá de las fortalezas y debilidades que se ponen en evidencia, se destaca el importante papel que juega en este proceso la cultura que acompaña a la evaluación. Invertir un paradigma de la resistencia por otro de la participación y el compromiso sigue vigente en tanto que si bien hemos dejado atrás una cultura de la oposición, nos resta superar otra: la de la indiferencia, que cobra vigencia en la actualidad.

El presente trabajo desarrolla en primer lugar algunos aportes teóricos que sirven de base para analizar el material empírico. Los mismos giran en torno al contexto institucional de la evaluación y acreditación universitaria en Argentina. A ello se adiciona una caracterización general del marco institucional específico de la Universidad Nacional de San Luis, marcando algunos rasgos generales del proceso de evaluación y acreditación en tal institución. Ofrecemos luego una breve referencia a la metodología utilizada para la indagación empírica, con el

agregado de la descripción de los documentos oficiales analizados. A continuación se presentan una serie de reflexiones, en clave de discusión, que plasman el resultado de los diálogos entablados entre los aspectos teóricos y empíricos que se organizan en torno a la concepción de evaluación, la relevancia de la Autoevaluación en la UNSL, las recomendaciones que constan en el informe de Evaluación Externa y las acciones que surgen de los procesos de Evaluación en la Institución. Finalmente, ponemos a consideración algunas reflexiones con la intención de realizar un aporte al debate sobre los procesos de evaluación de la institución universitaria actual en Argentina.

## **2. Desarrollo**

### ***2.1. El contexto institucional de la Evaluación y Acreditación Universitarias***

En 1993 se sanciona en nuestro país la Ley de Educación Superior N° 24195, que prevé un capítulo sobre calidad de la educación y su evaluación, incorporando esta temática en el escenario y en la agenda de la Educación Superior Argentina. Dos años más tarde, en 1995, como ya lo expresamos, se dicta la Ley de Educación Superior N° 24521; en la misma se destaca la evaluación como un tema muy relevante. Dentro de sus contenidos establece la evaluación institucional para la Educación Superior no universitaria y para la universitaria. En este marco se crea la Comisión Nacional para la Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

El contexto de la instalación de la temática de la evaluación en la agenda de la Educación Superior Argentina, está signado por dos procesos: el de diversificación y el de masificación. En cuanto a la Educación Superior Universitaria se crean en pocos años 35 universidades nuevas entre nacionales y privadas, lo que introduce nuevas carreras de grado y tecnicaturas superiores con

distintos títulos que producen un alto impacto en la formación de grado y posgrado, con el consecuente masivo ingreso de estudiantes provenientes en general de sectores de la clase media.

En 1998 la CONEAU publica el documento “Lineamientos para la Evaluación Institucional”. Allí especifica que los principios de la evaluación institucional son los de conocer, comprender y explicar cómo funcionan las universidades para su mejoramiento, contribuir al perfeccionamiento de las estrategias en las universidades y mejorar la comprensión que los actores tienen de su institución, estimulando la reflexión sobre el sentido y significado de las tareas que se realizan. A partir de entonces, la CONEAU asume una estrategia de asistencia y cooperación que tiende a fortalecer dentro del sistema universitario la denominada “cultura de la evaluación”. En el citado documento, CONEAU (1998) da cuenta de las concepciones que sustentan la evaluación institucional, pensada como un proceso complejo dirigido a valorar los distintos elementos que interactúan en realidades particulares y significativas. Se enfatiza la importancia de evaluar los procesos llevados a cabo para decidir cómo continuar, a partir de los resultados identificando los problemas en su contexto para comprenderlos y mejorar la calidad de las instituciones. Para lograr este objetivo se considera imprescindible contar con un alto grado de participación de actores institucionales en la autoevaluación, que la misma sea contextualizada en función de los objetivos y proyecto institucional, que cubra todas las funciones que se desempeñan contemplando a la institución como un todo y que se presente una imagen documentada de la misma.

El proceso de autoevaluación debe culminar con un informe, el que en general es una presentación cuantitativa y cualitativa que expone las actividades, la organización y el funcionamiento de la institución, así como sus objetivos, políticas y estrategias. Constituye un análisis de los procesos y de los resultados obtenidos, así como también una apreciación sobre la realidad actual de la Universidad. En el siguiente cuadro se sintetiza el proceso completo de evaluación y acreditación universitaria en Argentina.

**Cuadro 1.** *Etapas, participantes y resultados del proceso de Evaluación Institucional en Argentina*

<b>Etapas y Tipo de Evaluación</b>	<b>Participantes</b>	<b>Resultados</b>
Autoevaluación o Evaluación interna	Actores institucionales de la propia universidad	Informe de Autoevaluación
Evaluación Externa	Pares Especialistas Evaluadores externos a la Universidad	Informe de Evaluación Externa
Cierre del Proceso de Evaluación	CONEAU	Informe Final

La CONEAU estableció indicadores comunes a todo el proceso de evaluación institucional, los que se detallan a continuación.

**Cuadro 2.** *Indicadores de Evaluación establecidos por CONEAU<sup>6</sup>*

Indicador 1	Referido a las características de los estudiantes y a su rendimiento académico
Indicador 2	Referido a la calidad de la docencia
Indicador 3	Referido a la calidad de la investigación
Indicador 4	Referido al nivel de los recursos destinados a la docencia y a la investigación
Indicador 5	Referido a la calidad de la extensión
Indicador 6	Referido a la gestión institucional

---

6. CONEAU (2003). Orientaciones para el proceso de autoevaluación institucional. Ministerio de Educación de la Nación. Argentina, pp. 4-5.

Acordamos con Cantero (2004) que en materia de evaluación universitaria existen enfoques que remiten a paradigmas muy diferentes que pueden condicionar fuertemente el proyecto de universidad. Estos paradigmas pueden sintetizarse en primer lugar, en aquel que concibe a la evaluación como una necesidad endógena de los proyectos de gobierno universitario autónomamente desarrollados, orientada a detectar y priorizar problemas, prevenir fracasos, asegurar resultados, aprender de los errores y reorientar eventualmente el rumbo. En segundo término, como una actividad que los órganos del Estado toman como orientadora de su co-responsabilidad en la resolución de los problemas que las universidades prioricen y que, en consecuencia se refleje, cuando corresponda, en el financiamiento específico para la resolución de dichos problemas.

Desde los inicios de la instalación de la problemática de la evaluación y acreditación en nuestro país, el debate se plantea en términos de estos dos modelos. Desde las instituciones universitarias se defiende la autonomía de las mismas para generar su propia evaluación. Como vimos, al ser instalado por Ley, el proceso debió llevarse a cabo respetando las prescripciones emanadas de los organismos competentes. Por lo que es necesario reflexionar sobre el alcance real del mismo y cabe hipotetizar sobre lo que hubiera ocurrido si, por el contrario, hubiese sido el resultado de un cambio autopropulsado. No podemos desconocer la resistencia a los cambios en instituciones propensas a mantener el *status quo*, por lo cual podría no haberse generado este movimiento.

## **2.2. El proceso de evaluación y acreditación en la UNSL**

La Universidad Nacional de San Luis fue creada en el año 1973 y se encuentra emplazada en la Provincia de San Luis (Argentina), en la Región de Cuyo, en el Centro Oeste del país. Actualmente, cuenta con una población de aproximadamente 14.000 alumnos y algo más de 2.000 profesores e investigadores.

En su estructura cuenta con 8 unidades académicas: Facultad de Ciencias Humanas, Facultad de Psicología, Facultad de Ciencias de la Salud, Facultad de Turismo y Urbanismo, Facultad de Ciencias Físico Matemáticas y Naturales, Facultad de Química, Bioquímica y Farmacia, Facultad de Ciencias Económicas Jurídicas y Contables, Facultad de Ingeniería y Ciencias agropecuarias, una Escuela de Enseñanza Inicial, Primaria y Secundaria, un Jardín Maternal, 4 Institutos de doble dependencia UNSL-CONICET, numerosos departamentos, laboratorios, centros y dependencias donde se realizan actividades académicas de docencia, investigación y extensión, culturales, sociales y asistenciales. Es una institución pública de gestión estatal que en sus distintas unidades académicas ofrece carreras de pregrado, grado y posgrado.

En la UNSL, si bien las acciones de evaluación institucional se inician tempranamente acompasando las políticas nacionales, el proceso de Evaluación interna comienza en 1997 y culmina en 1998, como resultado del mismo, en ambos años se producen dos documentos oficiales. Posteriormente la CONEAU realiza una evaluación externa a partir de la cual se elabora un informe con los resultados en el año 1999. En el año 2001 se publica un tercer informe de autoevaluación, correspondiente a los años 1999 y 2000.

A fin de analizar el proceso de evaluación y acreditación en la Universidad Nacional de San Luis, presentamos en el texto una descripción de los tres informes resultantes de la autoevaluación en la UNSL, del informe de evaluación externa y de las acciones posteriores.

### **3. Aspectos metodológicos**

Para este estudio exploratorio se efectúa el análisis de documentos oficiales y entrevistas a informantes clave del proceso que tuvieron una participación activa en el mismo. Se llevan a

cabo cuatro entrevistas de carácter semiestructuradas, cuyos ejes de indagación fueron:

- Descripción de aspectos importantes del proceso de Evaluación Institucional
- Percepciones personales acerca del proceso de Autoevaluación y Evaluación externa
- Problemas institucionales anteriores a la evaluación
- Posibles mejoras instrumentadas a posteriori de la evaluación

El análisis es cualitativo y se basa en la comparación de respuestas y en la búsqueda de recurrencias y diferencias que surgen de las mismas. La principal técnica empleada fue la triangulación de informantes. En el caso del material documental, el análisis es fundamentalmente descriptivo y cualitativo.

### ***3.1. Descripción de los documentos oficiales analizados***

#### **3.1.1. Primer informe de Autoevaluación Anual**

En el Primer Informe de Autoevaluación de la Universidad Nacional de San Luis del año 1997, se consignan las acciones iniciales de este proceso, las que se sintetizan a continuación. Las mismas se remontan al año 1991, con la participación de autoridades y docentes de la Universidad en el Primer Encuentro interuniversitario sobre Evaluación de la Calidad, en la Ciudad de Salta. Los informes de este Encuentro son presentados al Consejo Superior y Consejos Directivos y en agosto del mismo año se organiza un Seminario interno para presentar y debatir con la comunidad universitaria esta problemática. La Secretaría Académica propone al Consejo Superior la creación de una Comisión Especial para diseñar un plan de trabajo, aunque el cuerpo no toma decisiones en ese momento.



En 1992, el Subproyecto 06, mencionado anteriormente, se debate en todas las universidades y en la UNSL. Al igual que en la mayoría, la propuesta es altamente cuestionada, esencialmente por entender que se vulnera el principio de la autonomía universitaria.

En 1993 la Secretaría de Políticas Universitarias impulsa la firma de convenios con las Universidades Nacionales, pero el Consejo Superior de la UNSL decide no firmar. Sin embargo dicta la Resolución 176-93 por la que aprueba la Autoevaluación Institucional en la Universidad, considerando este proceso como una actividad necesaria para garantizar sus propósitos y funciones específicos. Designa asimismo una Comisión integrada por la entonces Secretaria Académica en carácter de coordinadora, por representantes de las distintas unidades académicas y un representante de estudiantes, que tiene como función la elaboración de un Programa de Autoevaluación Institucional<sup>7</sup>. La Comisión elabora una propuesta que es trasladada para su discusión en todos los órganos académicos internos. Concluido este proceso, habiendo incluido todos los aportes, es elevada al Consejo Superior para su aprobación.

La Ordenanza N° 25 del Consejo Superior de fecha 22 de noviembre de 1994, crea al Programa de Autoevaluación Institucional para el Mejoramiento de la Calidad (PAIMEC), en el que se definen los Propósitos institucionales, los lineamientos metodológicos y las estrategias de acción. Los mismos guardan relación con las finalidades establecidas en el Estatuto universitario.

A los efectos de operativizar el Programa se crea una Comisión Central coordinada por la Secretaria Académica del Rectorado e integrada por representantes de las distintas unidades académicas. A su vez se crea en cada una de ellas una

---

7 Para coordinar todo el proceso se contrata al Dr. Pedro Lafourcade como Asesor Institucional.

Comisión de Evaluación coordinada por el representante en la comisión central.

Luego de un impase motivado por el cambio de gestión, en agosto de 1996 se convoca a un Seminario de Autoevaluación para el mejoramiento de la calidad, el que cuenta con la participación de especialistas nacionales y extranjeros. Tiene una amplia participación de la comunidad universitaria que contesta un cuestionario de preguntas abiertas sobre el seminario y el trabajo del PAIMEC, lo que permite obtener opiniones y generar la toma de conciencia sobre la necesidad de la autoevaluación para el mejoramiento de la calidad.

En la introducción del citado informe de 1997, la Rectora Esther Picco expresa su convencimiento de que la Autoevaluación Institucional es un instrumento para detectar lo que es necesario cambiar, o mantener y consolidar, para construir una universidad mejor de cara al futuro. Para lograr el objetivo del mejoramiento apela a la amplia participación de todos los integrantes de la comunidad universitaria, reflexionando sobre todas las actividades institucionales en un proceso que luego deberá ser validado por la Evaluación Externa. El cuadro 3 resume el contenido de los distintos capítulos de este Informe.

El Informe de autoevaluación de 1997 está acompañado de un Anexo de datos estadísticos que contiene información referida a personal docente, matrícula estudiantil desde los años 92 al 97, personal no docente; relaciones matrícula-planta docente, auxiliares-profesor, planta docentes-planta no docente y datos extraídos a través de los distintos procedimientos empleados.

**Cuadro 3.** *Síntesis del contenido del Informe de Autoevaluación de la UNSL. Año 1997*

Capítulo I	Objetivos y alcances del informe
Capítulo II	Presentación de la Universidad Nacional de San Luis
Capítulo III	El Programa de Autoevaluación Institucional para el Mejoramiento de la Calidad
Capítulo IV	El proceso de Autoevaluación
Capítulo V	Facultad de Ciencias Físico-Matemáticas y Naturales
Capítulo VI	Facultad de Ciencias Humanas
Capítulo VII	Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales
Capítulo VIII	Facultad de Química-Bioquímica y Farmacia
Capítulo IX	Informes específicos: Administración Central, Biblioteca y Comedor Universitario
Capítulo X	La Universidad en su conjunto. Algunas recomendaciones

### 3.1.2. Segundo Informe de Autoevaluación Anual

En el siguiente cuadro se presenta la estructura y contenidos del Informe Anual de Autoevaluación año 1998.

**Cuadro 4.** *Contenido de los capítulos del Informe Anual de Autoevaluación 1998*

Capítulo I	Introducción
Capítulo II	Recomendaciones Generales
Capítulo III	Rectorado. Graduados. Biblioteca
Capítulo IV	Facultad de Química, Bioquímica y Farmacia
Capítulo V	Facultad de Ciencias Físico-Matemáticas y Naturales
Capítulo VI	Facultad de Ciencias Humanas
Capítulo VII	Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales
Capítulo IX	Escuela Normal "Juan Pascual Pringles"

En el Informe de Evaluación anual correspondiente al año 1998 se realiza el informe de autoevaluación de ese año. Se da cuenta que la UNSL ha concretado el primer paso en el proceso de Autoevaluación Institucional, elaborando un Informe Final a través de su Comisión Central del Programa de Autoevaluación para el Mejoramiento de la Calidad (PAIMEC). Se explicita que se han realizado diversas acciones de seguimiento del proceso de Autoevaluación Institucional en las diversas unidades académicas, tendientes a lograr una mayor participación de toda la comunidad universitaria en este proceso y a completar la Autoevaluación de aquellos propósitos institucionales en sectores o áreas que no habían sido incluidas en el informe primero presentado a fines de 1997. Por otra parte, y en consecuencia con la concepción de Autoevaluación como un proceso continuo y que se retroalimenta con sus resultados parciales, se continúa con la Autoevaluación de las áreas contenidas en dicho informe.

El PAIMEC propone luego al Consejo Superior un mecanismo de seguimiento, el que es tratado y aprobado por este órgano por Resolución N° 28-98. Se refiere a las acciones enmarcadas en los Propósitos Institucionales y las recomendaciones parciales que tiende a lograr una consustanciación de la comunidad universitaria con las mismas. Se considera que este tipo de mecanismo debería proveer una base estadística para determinar el número y el tipo de acciones que se han seguido en cada caso. En el Documento se presenta adicionalmente un primer Informe de Autoevaluación de la Escuela Normal Juan Pascual Pringles<sup>8</sup>. Posteriormente se explicitan medidas tomadas sobre la

---

8. La Escuela Normal “Juan Pascual Pringles”, creada en el año 1876, fue una de las Escuelas Normales impulsadas durante la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento. Cuenta con el Nivel Inicial, Nivel Primario y Nivel Secundario; depende de la UNSL y tiene una gravitación fundamental en la misma desde su etapa fundacional. La historia de los estudios universitarios en San Luis se inicia en el año 1939, con la creación de la Universidad Nacional de Cuyo y la

base de las dificultades y deficiencias encontradas con relación a la Dirección General de Informática y Dirección de Estadística, a fin de conformar un sistema de información integral, y con relación a la Biblioteca se da cuenta de un Programa FOMEC para el mejoramiento de la misma.

También se detallan en la introducción las recomendaciones generales surgidas en el año lectivo 1998. Las mismas se consignan en cuatro puntos referidos a continuar trabajando sobre las recomendaciones efectuadas en 1997: mejorar las condiciones de infraestructura de la docencia, establecer un sistema de evaluación y de reconocimiento de la docencia y mejorar los sistemas de información, aprovechando los programas generales del Ministerio de Educación de la Nación.

Se incluyen normativas específicas y la Resolución del Consejo Superior que aprueba el informe final de autoevaluación 1998, en el que consta el anteproyecto propuesto por PAIMEC, del que se ejemplifican, para cada Propósito Institucional, las acciones relacionadas con los mismos. En los distintos apartados del informe se consignan los problemas y las acciones llevadas a cabo, en primer lugar referidas a los Graduados y Biblioteca. Sobre este último aspecto se incluye un diagnóstico y la propuesta de mejoramiento a través del Proyecto FOMEC. Luego se incluyen las reseñas de las distintas unidades académicas con relación a la docencia, extensión, Ciencia y Técnica y gestión y gobierno, así como el de la Escuela Normal, como ya se

---

incorporación de la Escuela Normal “Juan Pascual Pringles”, ya existente en San Luis, a su dependencia. En el año 1940 se crea en San Luis el Instituto Nacional del Profesorado, comenzando de esta manera los estudios universitarios en sentido estricto. Recién en 1973 se crea la Universidad Nacional de San Luis, separándola de la Universidad Nacional de Cuyo. La dependencia de la Escuela a la Universidad se ha mantenido constante y la misma integra la estructura de la Universidad, al igual que las Facultades, Departamentos e Institutos existentes (artículo 67 del Estatuto Universitario).

anticipó, referido al sentido y definición de la Autoevaluación, reseña histórica, estructura orgánica de la Escuela, actividades académicas, extensión a la comunidad, realidad socioeconómica, síntesis y conclusiones.

Del Informe de Autoevaluación de 1998 se pueden extraer, entre otras, las siguientes ideas con relación a la función evaluada: investigación, tomando una vez más un área a modo de ejemplo que da cuenta de las nuevas corrientes de ideas en las universidades, críticas por ese entonces a las políticas del gobierno de Menen en relación a las universidades, a la que vez que se mantienen las críticas a la organización interna de la UNSL<sup>9</sup>. En especial se cuestiona la devaluación de la docencia a raíz de las políticas impulsadas desde el gobierno nacional<sup>10</sup> que regulan y otorgan estímulos financieros a la investigación,

---

9. La Universidad Nacional de San Luis cuenta con una estructura mixta conformada por Facultades, Departamentos y Áreas. De acuerdo a lo establecido en el artículo 68 del Estatuto Universitario, las Facultades son unidades administrativas y de gobierno, con funciones académicas de docencia, investigación y servicios. El artículo 69 del mismo documento establece que las Facultades se organizan en Departamentos y éstos en Áreas de Integración Curricular. A través de los Departamentos se cumplen los fines de formación de recursos humanos y de desarrollo del conocimiento. Esta estructura ha sido cuestionada en distintos momentos por sectores de la comunidad, lo que ha originado la presentación de proyectos para su modificación, en especial enfocados a una estructura departamental. La Asamblea Universitaria, máximo órgano de gobierno de la UNSL, con atribuciones para realizar cambios en el Estatuto Universitario, ha tratado estos proyectos y ha resuelto no realizar los cambios propuestos.

10. El sistema de incentivos para docentes investigadores fue creado por Decreto 2427 de 1993, bajo la dependencia de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación. Comenzó a funcionar al año siguiente y desde ese entonces los docentes que cumplen con los requisitos cobran un estipendio, de acuerdo a su categoría como investigadores, en tres pagos anuales. En los últimos años estos pagos se han retrasado considerablemente.

la desarticulación de la docencia y la investigación, la excesiva burocratización del sistema, etc.

### 3.1.3. Informe de Evaluación Externa: el informe de CONEAU

La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria CONEAU produce el documento de evaluación externa de la UNSL, el que es aprobado por la Comisión el 1 de noviembre de 1999 y remitido al entonces Rector Alberto Puchmuller el 9 de noviembre de 1999. En el Cuadro 5 (ver Anexo 1) se muestran los contenidos del informe.

De la respuesta al Informe Preliminar del Rector, interesa destacar que si bien se encuentra en el mismo un espíritu positivo, no se aprecia una justa valoración de los distintos documentos trabajados internamente en base a las acciones llevadas a cabo en el proceso de autoevaluación sobre las fortalezas y debilidades detectadas y sobre la pertinencia de las recomendaciones efectuadas en toda esta tarea. Señala al respecto algunas contradicciones que encuentra. Con respecto a la parte final del Informe, sobre la posible creación de la Universidad Nacional de Villa Mercedes, encuentra que sólo se reproducen partes de documentos elaborados por distintos sectores, sin emitir ninguna opinión al respecto, lo que considera imprescindible por parte de la CONEAU, en tanto organismo específico con competencias en el tema. A partir de todo ello el Rector considera que el Informe no ha satisfecho totalmente las expectativas de la comunidad universitaria y que ello puede desfavorecer el emprendimiento de acciones de mejoramiento.

### 3.1.4. Tercer Informe de Autoevaluación Anual y acciones posteriores

El Informe Anual de Autoevaluación 1999-2000 publicado en 2001, se conforma de tres apartados principales: 1) Introducción, 2) Acciones y Resultados del Taller de Autoevaluación a la

Evaluación Externa, y 3) Resultados del Proceso de Autoevaluación de Carreras en la UNSL. En la introducción se abordan los resultados del proceso de Autoevaluación Institucional realizado durante estos años. En este período, se señala que las acciones están marcadas por tres momentos: Acciones orientadas a la preparación de la evaluación externa, acciones de evaluación externa realizada por la CONEAU y acciones planificadas para continuar la Autoevaluación Institucional después de la evaluación externa: la Autoevaluación de Carreras.

La Comisión Central del PAIMEC incluye una serie de recomendaciones y reflexiones sobre el proceso de Autoevaluación Institucional, surgidas de la experiencia en la gestión de este Programa en el período. Entre ellas pueden destacarse la necesidad de perfeccionar y actualizar los sistemas de información de la universidad, de realizar el seguimiento y evaluación de las carreras, de reconocer adecuadamente las distintas tareas que realizan los docentes, etc. Un aspecto que se considera importante resaltar es la preocupación por la escasa atención que han tenido por parte de las autoridades las conclusiones que surgen de la participación de la comunidad universitaria.

A partir de las distintas estrategias implementadas para llevar a cabo el proceso de autoevaluación en cada una de las dependencias, se extraen conclusiones y recomendaciones, las que son comentadas en el Informe. A partir de todo ello la Comisión Central elabora algunas conclusiones generales, entre las que pueden destacarse la necesidad de organizar un cronograma permanente de Autoevaluación de Carreras con instancias de participación colectiva con el propósito de lograr un mayor compromiso e involucramiento de los actores universitarios.

Paralelamente en la gestión rectoral de los años 1999-2001 se ponen en marcha distintas acciones vinculadas con la evaluación institucional, entre ellas se comienza a implementar el Sistema de Encuestas de Opinión de los Alumnos. Asimismo se propone la elaboración de un Plan Estratégico institucional.



En los años posteriores se continúa el proceso de evaluación institucional en nuevas etapas, las que se reseñan brevemente, ya que no son el objeto de estudio de este trabajo.

Durante las gestiones del Rector Arias (2001-2007), se destacan algunos Programas emprendidos desde la Secretaría Académica con el objetivo de trabajar para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza de grado y posgrado.

En la gestión 2007-2010 se puede destacar como hecho muy significativo la creación de una Secretaría de Planeamiento, la que tiene a su cargo la construcción de un Plan de Desarrollo Institucional, con la participación activa de todos los miembros de la comunidad universitaria e importantes sectores de la comunidad provincial que fueron convocados a debatir sobre la universidad. Como fruto de esta ardua tarea se editan dos importantes documentos que contienen información sobre la universidad: su historia y su presente, y sobre la Universidad en prospectiva. Este último contiene el Plan de Desarrollo Institucional elaborado en relación a los ejes: Formación, Bienestar Estudiantil, Docencia, Investigación, Extensión, Servicios, Articulación Universidad-otros niveles educativos, Estructura Funcional y Material; presupuesto, Relaciones Institucionales, Comunicación y Participación, Universidad y comunidad. Para cada uno de los ejes se presentan diagnósticos, objetivos a alcanzar y acciones enmarcadas en el Proyecto de Universidad para los próximos años.

En el período de gestión 2010-2013, si bien se mantiene la Secretaría de Planeamiento, cambian las modalidades de trabajo de la misma, concentrándose las acciones de evaluación y autoevaluación en el ámbito de una comisión específica, la que desarrolla una importante tarea, aunque con poco acompañamiento y contención institucional, por lo que a juicio de la misma, este hecho pudo haber repercutido en la visualización de las acciones emprendidas.

#### 4. Aportes a la discusión

Expresamos a continuación una serie de temas que emergen del análisis de los documentos y de las entrevistas a la luz de abordajes teóricos previamente contruidos al interior de este equipo de trabajo. Los mismos son puestos a discusión en tanto expresan resultados de la presente indagación, pero efectivamente pueden ser representativos de similares procesos de evaluación y acreditación en otras universidades argentinas.

##### *A) Acerca de la concepción de evaluación presente*

En los sucesivos documentos escritos se puede destacar como importante a los fines del análisis la explicitación de la concepción de la evaluación que prevalece en quienes participan del proceso, cuyas voces mayoritarias quedan plasmadas en los mismos. Emerge claramente una idea de evaluación para la mejora y en tal sentido, la autoevaluación es considerada como una herramienta que colaborará en un proceso de reflexión continuo, que permita realizar ajustes en el accionar universitario, en tanto que también ofrecerá adicionalmente información actualizada sobre la realidad institucional y acerca de la percepción de sus actores. Éste último punto fue, al momento de realizar la autoevaluación, un verdadero escollo puesto que existía en la UNSL información institucional dispersa en las distintas unidades académicas, con lo cual el esfuerzo principal estuvo dedicado a la reunión y organización de tal información. Es preciso destacar que en los documentos estudiados queda plasmada la necesidad de institucionalizar espacios de participación de los actores de la comunidad universitaria que permitieran instalar la autoevaluación como un proceso permanente.

##### *B) Relevancia de la Autoevaluación en la UNSL*

De las entrevistas realizadas a los cuatro informantes clave surgen una serie de apreciaciones que nos permiten interpretar

que el proceso de Autoevaluación Institucional en la UNSL fue relevante para sus actores, fundamentalmente porque se planteó como un período de reflexión interna guiada por la idea de intervenir positivamente para el mejoramiento de la Universidad. Una vez culminado todo el proceso surgen una multiplicidad de recomendaciones, aunque sólo algunas de ellas son trabajadas debidamente.

Los entrevistados señalan que si bien ha transcurrido un largo tiempo desde la finalización del proceso completo de Evaluación Institucional, es necesario continuar construyendo el sentido de la evaluación y vencer las resistencias propias de una institución tan compleja como la universidad para poder develar el valor ético y político del proceso evaluador.

Los profesores entrevistados coinciden en señalar que a pesar de la importancia que revistió el proceso de evaluación institucional y los esfuerzos que se hicieron para instalarlo en la comunidad universitaria, la participación de la gente fue muy dispar; aunque en algunos momentos hubo buena participación, en general fue minoritaria. Al interior de cada unidad académica el grado de involucramiento también fue disímil, probablemente ello estaba relacionado con las resistencias a la evaluación, en general relacionadas con la desconfianza que generaba la idea de estar en situación de vigilancia y control. En palabras de un entrevistado: “En general a lo largo del tiempo puede decirse que el proceso sirvió para realizar cambios importantes en la universidad, aunque la cultura de la evaluación todavía no ha sido instalada definitivamente en toda la comunidad universitaria”.

Cabe destacar que los entrevistados señalan la falta de continuidad de las acciones de evaluación al interior de la UNSL en los años posteriores, como una dificultad para instalar en la cultura institucional los procesos de evaluación como una necesidad genuina. Ello probablemente tenga un impacto negativo en el próximo e inminente proceso de evaluación institucional en el cual se embarcará la UNSL.

Las sucesivas gestiones toman varias de las recomendaciones surgidas del proceso de evaluación y las transforman en políticas institucionales o líneas de acción y muchas de ellas fueron incorporadas a la vida cotidiana de la universidad, tales como la centralización de la información en un mismo sistema informático, las reglamentaciones internas construidas en aquel momento, entre otras.

*C) Las recomendaciones: elemento central del informe de Evaluación Externa*

Las recomendaciones expresadas en el informe de Evaluación Externa adquieren una importancia central dentro del proceso de Evaluación Institucional pues proporcionan interesantes elementos para continuar trabajando en la universidad mediante estrategias de acción direccionadas. Las mismas abarcan todas las áreas importantes de la institución universitaria y han sido agrupadas para una mejor apreciación en distintos rubros.

Respecto a los estudiantes de grado, se plantea la captación de alumnos y alumnas ingresantes mediante una apropiada difusión de la oferta académica y una clara expresión de las incumbencias profesionales de los títulos que se otorgan, brindar servicios de orientación vocacional a los alumnos; mejorar la formación académica de los alumnos ingresantes y lograr un mayor nivel de retención.

Sobre los Planes de Estudio, se propone que la UNSL consolide una política de transformación de los planes de estudio, reduciendo la distancia entre la duración teórica y real de los estudios de grado.

Respecto al Posgrado, la recomendación es fomentar el desarrollo de la formación de posgrado del cuerpo docente.

Acerca de la investigación, el informe plantea propiciar las actividades interdisciplinarias, definir una política propia de

Ciencia y Técnica, alentar la agrupación de proyectos bajo un mismo Programa de investigación; propiciar el desarrollo de líneas de investigación contributivas del desarrollo social, científico y tecnológico de la región, fortalecer y mejorar la infraestructura y el equipamiento destinado a tareas de investigación, y propiciar la participación del personal no docente en las tareas de apoyo a la investigación.

Sobre la actividad de Extensión, se propone que la institución defina una clara política al respecto. Respecto a la Infraestructura, las sugerencias están centradas en mejorar la infraestructura edilicia, de aulas y laboratorios; promover la integración de las actividades pedagógicas de la UNSL y la Escuela que depende de ella; y fomentar el Planeamiento Estratégico como parte de la cultura institucional.

#### *D) Acciones que surgen de los procesos de Evaluación en la Institución*

Tal como ya se anticipó, surgen una serie de acciones vinculadas con las recomendaciones de la evaluación; algunas son de alcance inmediato y otras a más largo plazo.

Una de las primeras acciones está encaminada a trabajar sobre los informes producidos en cada unidad académica y especialmente a reflexionar en torno a las condiciones necesarias para el cumplimiento de los propósitos institucionales y recomendaciones para su logro. Posteriormente, proponer estrategias y modalidades para evaluarlas y, finalmente difusión de las conclusiones.

Otras acciones tienen gran impacto en las áreas más importantes de la vida universitaria de la UNSL y con el transcurrir del tiempo puede observarse su importancia. Ellas están relacionadas con:

#### *Funcionamiento y organización:*

- Mejora de los servicios de apoyo administrativo a los Departamentos constitutivos de cada facultad.

- Creación del área de Planeamiento junto al Programa Planeación Institucional, con el objeto de reunir, actualizar y organizar la información institucional que esté disponible a toda la comunidad.
- Fortalecimiento del sistema tecnológico de la UNSL.

*Ingreso y permanencia de alumnos:*

- Puesta en marcha de cursos de Orientación Vocacional como servicio gratuito que articuló el ingreso a la universidad con la escuela media.
- Creación de las Comisiones de Carrera de Grado en cada Unidad Académica.
- Intensificación de la difusión sobre las carreras que se ofrecen y puesta en marcha del Programa de Ingreso y Permanencia de los estudiantes.

*Reglamentaciones internas:*

- Elaboración de un Régimen Académico, con el objeto de provocar cambios positivos en la evolución académica de los alumnos.
- Elaboración de un régimen de correlatividades académicas en las carreras de grado.
- Aprobación de una nueva normativa de autoevaluación.
- Elaboración de una nueva Reglamentación de Posgrados.

*Planes de estudio:*

- Creación de la Comisión de Transformación Curricular con el objeto de revisar los Planes de Estudio.
- Implementación de la digitalización de los programas de estudio.

*Extensión:*

- Fuerte impulso a las actividades de extensión.

*Infraestructura:*

- Fuerte impulso de la construcción y mejoramiento edilicio a partir de la obtención de subsidios que se vio reflejada en la construcción de laboratorios, aulas, entre otros.

**5. Algunas reflexiones finales**

En este trabajo hemos intentado describir el proceso completo de evaluación de una Universidad Nacional argentina como es al UNSL, con el objeto de dar cuenta de las implicancias concretas en la vida de una institución universitaria que se encamina en este largo pero apasionante proceso de “mirarse a sí misma”. Para ello recurrimos a los documentos emanados que dan cuenta del mismo y a recabar la opinión general de actores clave.

Es posible formular algunas reflexiones teniendo en cuenta tanto las prescripciones legales, como los documentos analizados y las opiniones vertidas por los docentes entrevistados. En primer lugar es muy visible que, entre otras cuestiones generales, no se cumplen los plazos legalmente establecidos, tanto en el orden nacional, a través de las acciones impulsadas por la CONEAU, como al interior de las instituciones sometidas a evaluación. Esto da cuenta de toda una problemática cuyo análisis excede los límites de este trabajo.

Uno de los principales propósitos de las políticas de evaluación y autoevaluación impulsadas por el Estado en sus comienzos y por la CONEAU en lo sucesivo, fue la instalación de una cultura de la evaluación. Cabría preguntarse si en la actualidad este cometido ha sido logrado.

Podemos observar que las apreciaciones vertidas por los entrevistados son altamente coincidentes con las observaciones y recomendaciones presentes en los informes evaluativos. Se detectan muchos logros, pero a la vez problemas que persisten pese a las sucesivas recomendaciones de las comisiones evaluadoras.

Entre los principales logros se destaca la consolidación de un sistema informático, observado desde los comienzos de la evaluación como una deficiencia, y que en la actualidad es un factor clave para el óptimo funcionamiento institucional, para su evaluación constante y en consecuencia para el mejoramiento de los aspectos que resulten necesarios. Entre los principales problemas que persisten pueden señalarse el no haberse conseguido generar la cultura de evaluación institucional para toda la comunidad universitaria, las discontinuidades del proceso y la parcial participación, lo que puede explicar la persistencia de algunos problemas detectados.

No obstante y a pesar de lo realizado resta mucho por mejorar en las instituciones universitarias como así también en las políticas públicas y en los mismos instrumentos de evaluación. Hay cuestiones que no se han evaluado debidamente, como por ejemplo la incidencia de las políticas de incentivo a la investigación, las cuales si bien han promovido la actividad, han conducido al descuido de la tarea docente. Estamos convencidos que el proceso de evaluación no sólo debe orientar la rectificación de las instituciones universitarias sino también las políticas públicas.

En la UNSL, como al igual que en muchas universidades, a partir del análisis de los datos provenientes de ambas fuentes, podemos concluir que al menos en sus aspectos formales se va dando cumplimiento a las normativas, prescripciones y acuerdos vigentes en torno a la evaluación institucional. Completándose acabadamente este proceso en el primer ciclo completo llevado a cabo en los años especificados. Sin embargo, más allá del enorme esfuerzo desplegado por las sucesivas comisiones o responsables institucionales de llevar adelante la evaluación, en la comunidad universitaria en general no se vivencia como algo necesario y de real utilidad sino como impuesto y por lo tanto la participación y el grado de compromiso es dispar. En este sentido no se cumple con uno de los supuestos presentes ya desde los lineamientos para la evaluación establecidos por la CONEAU, el de contar con un alto grado de participación. No obstante



es posible advertir la emergencia de programas y proyectos y mejoras en distintas áreas, movilizados por las recomendaciones surgidas de la evaluación institucional. En este sentido pareciera que se ajusta al segundo modelo evaluativo señalado por Cantero (2004), ya comentado. En definitiva refleja los resultados de una reforma que no es autopropulsada por los actores del sistema universitario, sino generada desde el Estado, lo que se refleja en el involucramiento y los resultados logrados. Puede apreciarse que las observaciones y recomendaciones de las Evaluaciones Interna y Externa se plasman en su gran mayoría en avances en relación a los aspectos señalados como problemáticos. Aunque otros permanecen irresueltos.

Desde nuestro punto de vista la evaluación debe promover el proceso de desarrollo de la Universidad, respetando su autonomía, materializarse en proyectos de gobierno universitario, los que no pueden desarrollarse acabadamente sin un adecuado financiamiento estatal. Entendemos que es necesario reinstalar la discusión respecto a los propósitos y finalidades de la Evaluación Institucional al interior de las universidades. Creemos en la Evaluación tendiente a interrogarse sobre los sentidos y valores de la universidad con vistas a la superación y mejora, la que desde una perspectiva participativa y holística se funda en valores, pone en cuestión, interpela, reflexiona sobre contextos, condicionantes y posibilidades, causas y efectos. Por lo tanto, es dinámica y se proyecta al futuro de manera desafiante. Asimismo consideramos que, como todo proceso social complejo, no se puede reflexionar sobre la evaluación separada de sus realidades sociales e históricas, así como escindida de las políticas públicas que la enmarcan.

Expresamos la necesidad de que se mantenga viva la discusión sobre los fines de los procesos de Evaluación y Autoevaluación dentro de las Universidades Argentinas, de tal modo que estas prácticas no se naturalicen ni rutinicen, vaciándose de contenido o siendo reapropiados por docentes, investigadores y autoridades universitarias, según sus intereses sectoriales o particulares.

## 6. Referencias bibliográficas

- Cantero, G. (2004). Dime con qué evaluación andas y te diré hacia qué Universidad caminas. *Voces*, VIII, (15), 33-44.
- CONEAU (1998). *Lineamientos para la Evaluación Institucional. Serie Documentos Básicos*. Buenos días: Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina.
- Fernández Lamarra, N. (2003). La Educación Superior Argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas. Buenos Aires: Eudeba-IESALC-Unesco.
- (2003). Evaluación y acreditación en la Educación Superior Argentina. *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración*, Buenos Aires, 23-24 octubre.
- Neave, G. (1990). La Educación Superior bajo la evaluación estatal. *Universidad Futura*, 2(5), 4-16.
- Oszlak, O. (2007). *Estudio sobre el Impacto del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEC)*. Disponible en <http://www.educ.ar/sitios/educar/recursos/ver?id=90305>
- UNSL (1997). *Programa de Autoevaluación Institucional para el mejoramiento de la calidad*. San Luis (Argentina): Universidad Nacional de San Luis.
- (1998). *Informe anual de Autoevaluación 1998. Programa de Autoevaluación Institucional para el mejoramiento de la calidad*. San Luis (Argentina): Universidad Nacional de San Luis.
- (2001). *Informe anual de Autoevaluación 1999-2000. Programa de Autoevaluación Institucional para el mejoramiento de la calidad*. San Luis (Argentina): Universidad Nacional de San Luis.

## **Datos de autoría**

**Nelly Esther Mainero.** Nelly Esther Mainero. Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación. Especialista en Docencia Universitaria. Profesora Titular Efectiva. Docente de Posgrado en: Maestría en Educación Superior (UNSL) Directora del Proyecto de Investigación: Educación Superior: cambios, tendencias e impactos en la actualidad. Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional de San Luis. Ex- Vicerrectora de la Universidad Nacional de San Luis. E-mail [nmainero@unsl.edu.ar](mailto:nmainero@unsl.edu.ar)

**Jaquelina Edith Noriega.** Doctoranda en Ciencias de la Educación. Magíster en Educación Superior. Especialista en Educación Superior. Diplomada en Ciencias Sociales. Profesora en Ciencias de la Educación. Profesora Adjunta en Investigación Educativa. Docente Posgrado en: Maestría Educación Superior y Maestría Comunicación Institucional. Directora de Línea en el Proyecto Investigación: Educación Superior: cambios, tendencias e impactos en la actualidad. Universidad Nacional de San Luis. E-mail: [jenoriega@unsl.edu.ar](mailto:jenoriega@unsl.edu.ar)

**Mazzola Carlos Francisco.** Doctor en Ciencias de la Educación. Especialista en Metodología de la Investigación Social. Especialista en Educación Superior. Profesor Asociado de Sociología. Docente Posgrado en: Política y Legislación de la Educación Superior. Gestión Universitaria. Universidad y Contexto. Co-Director del Proyecto de Investigación: Educación Superior: cambios, tendencias e impactos en la actualidad (Universidad Nacional de San Luis). E-mail: [mazzolacarlos@gmail.com](mailto:mazzolacarlos@gmail.com)

## Anexo 1

*Cuadro 5. Apartados a los que refiere el Informe de Evaluación externa de la UNSL*

Presentación	Contiene un análisis en su conjunto de la UNSL, comenzando por su presentación: ubicación, historia, características, Estatuto. A partir del mismo se realiza un pormenorizado análisis de sus fines y funciones. Estructura, gobierno, etc.
La Evaluación Institucional	Se aportan precisiones sobre la Evaluación Institucional en lo referido a la evaluación externa y a la autoevaluación.
Docencia	Se hace referencia a esta función y en especial al régimen de enseñanza, a las carreras, a los alumnos, a los docentes.
Investigación	Se describe esta función, su organización, los proyectos de investigación, los productos, los investigadores, detallando en este último aspecto lo referido a la participación en el programa de incentivos, al personal de apoyo a la carrera del Conicet, becarios de la UNSL y del Conicet, recursos, transferencia de tecnología, etc.
Extensión universitaria y Bienestar Estudiantil	Se describen las funciones y acciones de ambas dependencias y se detallan fortalezas, debilidades y recomendaciones.
Infraestructura y equipamiento	Se describen detalladamente estas funciones.
Gestión	Se describen sus procesos básicos en base a la normativa institucional, entre otros aspectos se analiza la composición del presupuesto y se lo compara con el resto de las universidades, el personal no docente, la auditoría interna y lo relativo al planeamiento estratégico.
La escuela Normal "Juan Pascual Pringles"	Se describe la historia y el posicionamiento de la Escuela y a partir de ello se establecen recomendaciones.
Comentarios sobre el Proyecto de creación de la Universidad Nacional de Villa Mercedes	Se incluye este apartado con comentarios respecto del Proyecto de creación de la Universidad Nacional de Villa Mercedes <sup>1</sup> , que por ese entonces suscita fuertes debates y resistencias en la comunidad universitaria.

1. La creación de la Universidad Nacional de Villa Mercedes es impulsada desde el Gobierno Provincial, con un Proyecto original que implicaba la escisión de una de las Facultades de la Universidad Nacional de San Luis con sede en esa Ciudad, la Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales. El Proyecto fue cuestionado desde la Universidad Nacional de San Luis, tanto en forma institucional como particularmente a través de sus distintos estamentos, por diversos motivos. Entre ellos por la separación de una de sus Facultades y la

Recomendaciones Generales	Se establecen las recomendaciones generales, que complementan las específicas consignadas en cada función evaluada. Tienen que ver fundamentalmente con la necesidad de instrumentar una apropiada difusión de la oferta académica de grado para posibilitar la captación de alumnos, de brindar servicios de orientación vocacional, de mejorar la retención de los estudiantes, fomentar la formación de postgrado del cuerpo docente, propiciar las actividades interdisciplinarias, definir una política propia de Ciencia y Técnica con proyectos agrupados en Programas, con mejoramiento de la infraestructura y equipamiento, definir una política de extensión, promover la integración a la Universidad de la Escuela Normal J. P. Pringles, fomentar el planeamiento estratégico, etc.
------------------------------	---

---

pretensión de crear una nueva universidad con múltiples y complejas carreras a partir del presupuesto e infraestructura existente en la misma, por la superposición con ofertas académicas ya existentes en la región, por estimar injustificado la creación de una nueva universidad nacional en función de la cantidad de posibles alumnos, por estar cubierta la oferta en la región, etc. Pasados varios años de esta propuesta, la Universidad Nacional de Villa Mercedes fue creada en el año 2009, por Ley 26.542, sin escindir la Facultad citada.





